COLLECTION COMPLÈTE
DES OUVRAGES

Publiés sur le Gouvernement représentatif et la Constitution actuelle de la France, formant une espèce de Cours de politique constitutionnelle;

Par M. BENJAMIN DE CONSTANT.

PREMIER VOLUME.

Première partie



A PARIS,
Chez P. PLANCHER, éditeur des oeuvres de Voltaire et du Manuel des Braves, rue Poupée, n°. 7.

1818.

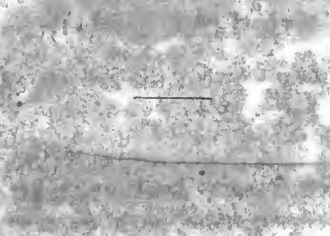
DE L'IMPRIMERIE DE FAIN, PLACE DE L'ODÉON.

AVERTISSEMENT

DE L'AUTEUR.

Je dois prévenir mes lecteurs que dans cette réimpression de mes ouvrages sur la monarchie constitutionnelle, j'ai retranché tout ce que j'avais dit des individus, quels qu'ils soient, en bien ou en mal. Le bien consistait en conjectures, le mal en souvenirs. Des faits ayant remplacé les conjectures, il eût été fort superflu de les reproduire. Le temps ayant éloigné les souvenirs, il n'y aurait eu, à les renouveler avec amertume, ni utilité, ni conve-

nance. J'ai donc saisi avec empressement l'occasion de dégager les principes généraux de toutes les allusions personnelles.



INTRODUCTION.

Si les ouvrages que je publie de nouveau étaient des ouvrages purement de circonstance, il y aurait de la présomption à vouloir en occuper le public. Écrits pour servir un but du moment, ces ouvrages devraient disparaître avec le but qui les a dictés. Mais ceux que j'ai réunis dans l'édition actuelle, contiennent tous des principes généraux et toujours les mêmes principes : ces principes me paraissent applicables à toutes les formes de gouvernement. Ils peuvent donc n'être pas sans quelque utilité, même aujourd'hui que beaucoup de circonstances sont changées.

Il y en a une qui ne l'est pas : c'est le besoin qu'éprouve la nation d'être libre, et de jouir des garanties que toutes les in-

stitutions politiques, quelque nom qu'elles portent, doivent assurer aux citoyens.

Il nous a fallu des expériences assez douloureuses, pour apprendre que les mots n'étaient d'aucune importance, quand les choses n'existaient pas.

A l'époque où le mouvement national de 1789, détourné de sa tendance naturelle par l'ignorance de beaucoup d'hommes et par l'égoïsme de plusieurs, eut dégénéré en agitation convulsive, sans but précis et sans direction fixe, une portion nombreuse et bien intentionnée de la nation fut la dupe de quelques axiomes vrais en eux-mêmes, mais faussés par l'application qu'on en faisait.

Le dogme de la souveraineté du peuple devint un instrument de tyrannie, et, durant quelque temps, le peuple se laissa opprimer au nom de sa souveraineté.

Nous sommes plus éclairés aujourd'hui.

On a tenté naguères d'exciter dans la masse nationale, avec d'autres mots, aussi métaphysiques que celui de souveraineté du peuple, un enthousiasme qu'on aurait voulu rendre différent dans son symbole, et pareil dans sa violence à celui de 1793. L'on n'a pas réussi. Le prestige des mots est brisé.

Je pense donc que des ouvrages destinés à revendiquer nos libertés en les appuyant sur des principes clairs, applicables, indépendans des formes, et qui tendent à nous préserver des erreurs et des fraudes qui nous ont tant fait souffrir, serviront la cause à laquelle, depuis de longues années, j'ai consacré ma vie.

J'avais d'abord conçu le projet, comme je l'ai dit ailleurs, de faire entrer dans cette collection tout ce que j'avais écrit, même sous les gouvernemens antérieurs qui ont régi la France. J'aurais ainsi prouvé que,

si j'ai cherché la liberté sous diverses formes, je n'ai jamais cherché que la liberté.

Beaucoup d'hommes se sont rapprochés de nos gouvernemens successifs, pour leur prodiguer des hommages et les inviter à prendre plus de pouvoir. Je me suis aussi rapproché quelquefois de ces gouvernemens; mais pour répéter des vérités qui ne pouvaient me valoir aucune faveur, et pour avertir les hommes puissans que la sûreté n'était pas dans l'excès de la puissance.

J'ai craint toute fois que, si je faisais réimprimer des ouvrages où je développais les moyens de concilier la liberté qui convient aux nations modernes, avec des formes républicaines trop empreintes jusqu'ici des souvenirs de l'antiquité, l'on ne me prêtât des intentions qui ne sont pas les miennes, puisque je pense que la monarchie constitutionnelle, lorsque le pou-

voir ministériel est bien séparé du pouvoir royal, contient toutes les garanties de liberté désirables. J'ai donc renoncé à cette idée, qui me plaisait surtout, comme prouvant que je ne suis ni intéressé, ni disposé à désavouer aujourd'hui ce que j'ai pu écrire autrefois (1).

J'ai dit, en annonçant cet ouvrage, que c'était par cette collection que je désirais que ma vie politique fût jugée. Je n'ai, en conséquence, retranché aucun des passages où j'avais exprimé mes opinions. Je dois cependant convenir avec franchise, que le désir de perfectionner ce que je publiais, m'a engagé souvent à y introduire des changemens notables; mais ils ne portent jamais sur la base de mes théories. Ils consistent en développemens de

(1) Le lecteur verra combien toute espèce de désaveu est loin de ma pensée, s'il consulte la page 238 de ce volume.



ces théories, en preuves nouvelles, soit de raisonnement, soit de fait, et en inférences qu'autrefois j'avais ou moins clairement aperçues, ou moins soigneusement déduites.

Le premier volume de ce recueil se compose presque en entier des réflexions sur les constitutions et les garanties, publiées peu de jours avant la promulgation de notre charte actuelle; mais j'y ai fait entrer, avec toute la portion de mes principes de politique que j'y avais ajoutée en 1815, une foule de notes qui m'ont été suggérées par mes observations postérieures.

Une de mes brochures sur la liberté de la presse forme le dernier quart de ce premier volume. Elle n'a que le mérite d'avoir ouvert la carrière, quand peu d'écrivains songeaient à y marcher. L'on désirait la liberté de la presse plutôt parce

qu'on avait entendu vanter les résultats heureux que cette liberté a produits chez un peuple voisin, que parce qu'on en appréciait réellement les immenses bienfaits. Nous avons acquis, depuis cette époque, bien plus de lumières sur cette matière.

Le second volume contient une réponse à un discours ministériel de 1814 sur cette même liberté de la presse. Vient ensuite l'Essai sur la responsabilité des ministres. Cet essai n'était qu'une esquisse très-imparfaite; et bien qu'il ait, malgré ses défauts, obtenu du public un accueil favorable, je me suis convaincu en le relisant, que beaucoup de corrections étaient nécessaires. Je dois ajouter que cette conviction n'a pas été l'effet des critiques qui ont été dirigées contre cet ouvrage. La théorie de la responsabilité était alors si peu connue, que je n'ai pas eu le bonheur de pouvoir profiter d'une seule des observations

qui m'ont été faites. L'on ne me trouvera converti ni sur la neutralité du pouvoir royal, condition essentielle et inséparable de l'inviolabilité royale, ni sur l'obéissance passive, dogme absurde, vide de sens, quand on le définit, exécrable, quand on l'applique. Mes censeurs m'ont laissé la peine de chercher seul à découvrir les erreurs que j'avais commises; car ils ne m'ont attaqué que sur ce que j'avais pu dire de juste et de vrai.

Les principes de politique étant réunis aux réflexions sur les constitutions et garanties, n'occupent point dans cette collection une place à part; mais tout ce qui a rapport aux bases d'une constitution libre en a été fidèlement extrait. J'aurais pu indiquer plus souvent, et démontrer avec plus de force que je n'ai cru convenable de le faire, le soin que j'avais pris de relever, dans cet ouvrage, les vices de

l'administration précédente de l'homme duquel j'avais accepté des fonctions. Publiés au commencement de son second règne, mes principes de politique étaient une protestation perpétuelle contre les abus du premier.

Je serais bien aise qu'un de nos courtisans, anciens ou nouveaux, un habitué des Tuileries impériales ou royales, produisît un second exemple d'une indépendance aussi complète, d'une persévérance aussi opiniâtre dans les mêmes principes, professée à côté du pouvoir, en sa présence, dans ses conseils; j'aurais un courtisan de plus à estimer, et un de plus n'est pas peu de chose. Il m'eût été facile de comparer ma conduite dans cette circonstance, et lorsqu'un sentiment de devoir m'avait engagé à me réunir au gouvernement intérieur de la France, avec celle de beaucoup d'hommes, qui, aujourd'hui espèrent, en

vantant une courte résistance, effacer la mémoire d'une longue servilité. Le lecteur se serait amusé, peut-être, si je lui avais montré ceux que, durant huit ou dix années, nous avions vus obéir avec une infatigable ardeur à tous les caprices de Napoléon, se mouvoir dans tous les sens, opérer dans toutes les places, s'adapter à tous les usages, tour à tour auditeurs, préfets, intendans de provinces, ministres, négociateurs, proconsuls, toujours également actifs et dociles, zélés pour le but et indifférens sur les moyens; si je lui avais peint ces hommes, dis-je, témoignant soudain une horreur invincible à l'idée que le régime sous lequel ils s'étaient formés se rétablirait. Rien de plus curieux assurément que des Tigellins de douze ans se réveillant des Traséas de trois mois, soit que leur conscience subite et tardive voulût solder un long arriéré, soit qu'ainsi

que les femmes trop sensibles, qui ont une faiblesse à se reprocher, ces convertis fussent plus en garde que d'autres contre leur nature, frêle devant le pouvoir (1); mais ce tableau, séduisant à retracer, m'aurait détourné d'objets plus graves, et je me bornerai à donner un seul conseil à ces hommes.

Quand ils se sont prosternés devant

---

(1) On doit, ce me semble, diviser en deux classes les hommes qui ont servi Napoléon. Le plus grand nombre de ceux qu'il a revêtus d'importantes fonctions au moment où il est pour la première fois arrivé à la puissance, a pu croire que l'affermissement de son autorité naissante était le meilleur moyen de dicter la paix à l'Europe et de calmer les factions de l'intérieur. C'était une erreur, je le pense, et j'ai prouvé que telle était ma pensée; mais cette erreur, qui était excusable puisqu'elle était sincère, les ayant engagés dans la route glissante des concessions et de l'obéissance, ils ont suivi cette route en faisant le bien qui dépendait d'eux, et en donnant même fréquemment, par des résistances partielles et soutenues, des preuves de conscience et de courage. Lors-



Napoléon, dès l'origine de sa puissance, ils l'ont fait spontanément. Les circonstances les auraient favorisés, s'ils eussent voulu défendre, ou seulement ne pas attaquer les libertés nationales. Une constitution, très-imparfaite à la vérité, leur offrait cependant des moyens d'opposition, ils les ont brisés : d'un chef constitutionnel, ils ont fait un despote. Quand

---

qu'ils se rattachent maintenant à la liberté, on doit rendre hommage à leur bonne foi. Ils ont agi d'après leur conviction et sont éclairés par l'expérience.

Mais ceux qui n'ont pas à nous citer une seule action courageuse, ceux qui jusqu'en 1814 ont toujours applaudi, toujours loué, et, ce qui pis est, toujours servi; ceux qui ont vanté la prospérité de la France, tandis qu'elle gémissait sous la tyrannie et pliait sous le poids de ses victoires; ceux qui ont apporté sans cesse en tribut à la puissance la même fureur de servilité, ceux-là nous démontrent que ce n'était ni le bien de l'état, ni un faux système qui les avaient dirigés jadis, et que s'ils sont éternellement esclaves, c'est par goût, par nature et par calcul.

nous nous sommes réunis à Bonaparte, en 1815, il n'y avait point de constitution, tout annonçait une dictature militaire. Nous avons essayé de transformer un despote en chef constitutionnel; par pudeur, par prudence, nos adversaires devraient cesser de nous accuser.

Dans le reste du second volume, se trouve tout ce que j'ai publié depuis la restauration de 1815. J'étais assez enclin à retrancher la première et la plus courte de ces publications, je veux dire la doctrine politique propre à réunir les partis en France; elle était dirigée contre des hommes qui me semblaient proclamer des principes d'un danger extrême. Depuis que ce danger n'est plus aussi grand, depuis qu'il est prouvé que ces principes ne sauraient s'établir, et que toute la force de la nation les repousse, depuis surtout que plusieurs de ceux que

je redoutais se sont montrés d'honorables défenseurs de nos libertés, toute animosité doit s'éteindre.

Cependant je crois que ce petit ouvrage a le mérite de caractériser assez bien l'époque à laquelle il a paru. C'est un fragment pour l'histoire d'une guerre terminée, et il sera peut-être curieux un jour de voir de quelles armes se servaient les combattans, et par quels moyens l'armée la moins nombreuse était parvenue à balancer la victoire.

Je conviens d'ailleurs que j'attache à cette très-petite brochure un souvenir qui m'est agréable. J'ai le premier rompu le silence qui pesait sur notre patrie, depuis les événemens de juillet 1815. Durant plus d'une année, tout ce qui se disait, tout ce qui s'imprimait était dans le sens d'une minorité alors implacable; il était important de révéler à la majorité opprimée

qu'elle était la majorité. J'ai osé le lui dire, car elle n'avait besoin que de le savoir, pour reprendre sa place et ses droits. L'événement n'a pas trompé mon attente.

Le compte rendu de la session de 1816 à 1817 est en quelque sorte la continuation de cette histoire d'une lutte mémorable. L'intérêt en est dû en entier au ministère, qui, suivant une marche uniforme, calculée exclusivement pour l'intérêt de son pouvoir, est parvenu, par une progression d'une régularité admirable, à se séparer de tous les partis, de toutes les nuances qui divisent encore la nation, et à réunir contre lui, je ne dirai pas tous les vœux, mais toutes les opinions : si c'est un mérite à un ministère de mettre d'accord tout le monde, ce mérite appartient à nos ministres.

Les questions sur la législation de la presse, publiées immédiatement après

des jugemens, pour le moins sévères, qui avaient frappé des écrivains, dont plusieurs étaient dignes d'estime, ont donné l'éveil à l'opinion sur les doctrines étranges que les organes du gouverment avaient professées; c'est la seule part de gloire que je réclame. Depuis la publication de ces questions, tout ce qui a rapport à la liberté de la presse a été tellement approfondi, que mes écrits antérieurs, comparés à ceux qui ont paru ensuite, et aux discours lumineux prononcés à la tribune, soutiendraient mal sans doute le parallèle; mais j'ai fait l'office d'une sentinelle avancée. J'ai crié aux armes, et j'ai peut-être préservé l'armée.

Aujourd'hui la bataille est gagnée, et il est consolant à ce sujet de considérer quels immenses progrès a faits la nation. Je me souviens du temps où la liberté de la presse paraissait, à beaucoup de gens,

n'intéresser que les auteurs. Les ministres, ses éternels adversaires, reprochaient à ses partisans de mettre en balance le repos de l'état, et les jouissances d'amour-propre ou de cupidité d'une classe peu nombreuse, qui réclamait pour sa vanité ou son profit des moyens de faire effet. On eût dit que les écrivains d'un pays n'écrivaient que pour eux-mêmes, que le résultat de leurs écrits ne pouvait être que leurs succès personnels, et alors sans doute ceux qui n'avaient nulle prétention à de pareils succès contemplaient avec assez d'indifférence la lutte de la presse contre le pouvoir. Chacun sait à présent que la liberté de la presse n'est autre chose que la publicité garantie, qu'elle est le seul moyen de publicité, que sans la publicité l'autorité peut tout, et qu'enchaîner la liberté de la presse, c'est mettre la vie, les propriétés, la personne de tous les Français

entre les mains de quelques ministres.

Ces vérités, connues comme elles le sont, rendront vaines toutes les tentatives destinées à prolonger des restrictions qui réunissent aujourd'hui au tort de l'injustice, le désavantage de l'impuissance. Nous aurons bien encore à supporter de temps à autre la répétition de ces lieux communs dits tant de fois que les phrases qui les expriment se forment, je suppose, d'elles-mêmes, sur les lèvres de ceux qui les prononcent, sans qu'ils aient besoin d'y penser; mais ces lieux communs seront sans effet. Leurs échos seront ridicules, et la France aura la liberté de la presse, parce qu'elle l'apprécie et qu'elle la mérite en l'appréciant.

Les derniers ouvrages que l'on trouvera dans ce recueil ont rapport aux élections. Les maximes établies, comme devant diriger les électeurs dans leurs choix, sont

indépendantes de toutes circonstances. Il sera certain dans cent ans, comme aujourd'hui, qu'il ne faut pas charger ceux qui profitent des mesures arbitraires, de réprimer les mesures arbitraires ; ceux qui s'enrichissent par les dépenses publiques, de limiter les dépenses publiques ; ceux qui sont payés par le produit des impôts, de diminuer la masse des impôts ; ceux qui doivent leur fortune et leur lustre aux prérogatives de l'autorité, de s'opposer à l'accroissement des prérogatives de l'autorité.

Quant aux événemens que je m'étais permis d'annoncer, j'ai au ministère et à ses défenseurs l'obligation d'avoir vu mes prédictions devenir de l'histoire. Sans doute je me suis trompé dans quelques conjectures de détail. En parlant des moyens que l'on emploierait pour influer sur les élections, j'avais dit que les dis-

cours seraient spécieux, les allégations plausibles, et les ruses d'autant plus adroites, qu'elles auraient l'air de la bonhomie et de la candeur. Je dois reconnaître que les discours n'ont pas été spécieux, que les allégations n'ont pas été plausibles, et que les ruses, maladroites, n'ont eu nullement un air de candeur et de bonhomie.

Mais j'ai eu toutefois raison pour l'ensemble. L'on s'est servi contre les hommes qui jouissaient de l'estime nationale, des moyens que j'avais indiqués : on les a renforcés d'autres moyens que j'avais eu la politesse de ne pas prévoir. Il en résulte que mes avis, un peu amplifiés, seront utiles pour une autre année.

Depuis les élections, ce qui se passe fait encore honneur à ma prévoyance. Ne voyons-nous pas les partisans des lois d'exception *arriver avec leurs locutions con-*

sacrées, louant les principes, écartant leurs conséquences, admirant la règle, appuyant sa violation, érudits dans l'apologie de l'arbitraire, apôtres doucereux de la rigueur, et légitimes héritiers de nos législatures successives dans ce qu'un noble pair appelait, avec une vérité piquante, l'oraison funèbre de la liberté.

Ainsi donc, soit que l'on considère ces deux ouvrages comme un avertissement ou comme un récit, leur réimpression pourra être utile, ou pour le passé, ou pour l'avenir.

J'avais eu l'idée, de joindre à chaque ouvrage une notice historique, exposant ce qui avait eu lieu, ce qu'on avait à craindre, ce qu'on pouvait espérer à chaque époque, les fautes qu'on avait commises, les inconvéniens résultant de ces fautes, et les hasards inattendus, mais

heureux, qui, malgré beaucoup d'erreurs et quelques intentions alarmantes, nous ont ramenés toujours dans la route constitutionnelle ; mais je me suis aperçu que j'entreprenais de la sorte une histoire de la révolution depuis quatre années, et ce sujet demande à être traité avec plus d'étendue, et plus de maturité. Je me suis donc contenté de mettre en note les faits qui se sont présentés à ma mémoire, et les observations que m'ont suggérées des discussions, des attaques ou des réfutations postérieures.

Il ne me reste, en terminant cette introduction, qu'à réitérer aux amis de la liberté une invitation que je leur adressais, quand nous avions bien moins de motifs d'espoir (1).

« Quelque active que soit l'inquisi-

(1) De l'esprit de conquête, dernières pages.

» tion, leur disais-je, avec quelque soin
» que ses précautions se multiplient, les
» hommes éclairés conservent toujours
» mille moyens de se faire entendre. Le
» despotisme n'est redoutable que lors-
» qu'il étouffe la raison dans son enfance :
» il peut alors arrêter les progrès de l'espèce
» humaine et la retenir dans une longue
» imbécillité; mais, lorsque la raison s'est
» mise en marche, elle est invincible : il
» n'existe qu'un moment pour la proscrire
» avec fruit ; ce moment passé, tous les
» efforts sont vains, la lutte intellectuelle
» est engagée, l'opinion se sépare du pou-
» voir, la vérité se fait jour dans tous les
» esprits.

» Missionnaires de cette vérité éternelle,
» si la route est interceptée, redoublez
» de zèle, redoublez d'efforts; que la lu-
» mière perce de toutes parts! Obscurcie,
» qu'elle reparaisse! repoussée, qu'elle re-

» vienne! qu'elle se reproduise, se mul-
» tiplie, se transforme! qu'elle soit infa-
» tigable comme la persécution! que les
» uns marchent avec courage! que les
» autres se glissent avec adresse! que la
» vérité se répande, tantôt retentissante
» et tantôt répétée tout bas! que toutes
» les raisons se coalisent, que toutes
» les espérances se raniment, que tous
» travaillent, que tous servent, que tous
» attendent! Il n'y a pas de prescription
» pour les idées utiles, dit un homme il-
» lustre (1); il n'y a donc point de pres-
» cription pour la liberté. »

FIN DE LA NOTICE.

(1) Administration des finances, p. 11 et 76.

AVERTISSEMENT.

En réimprimant cette *Esquisse de Constitution* publiée avant la Charte, je n'ai point l'intention de mettre ma théorie en opposition avec la loi actuelle de l'État, mais seulement de reproduire ce que j'écrivais avant que cette loi fût rendue, pour qu'on juge si j'ai changé de principes.

Je pense que notre Constitution renferme, comme je l'ai dit ailleurs, tout ce qui est nécessaire pour la jouissance de la liberté. Si mon *Esquisse de Constitution* en eût différé essentiellement, je n'aurais pas balancé à la supprimer. Mais il ne faut pas prendre des explications pour des différences. Tout ce que je dis sur le Pouvoir royal, bien que nécessitant une terminologie autre que celle de notre Constitution, est parfaitement conforme

à son esprit. Mon opinion, relativement à la Charte, ne peut être douteuse; je n'ai fait, depuis près de trois ans, qu'en recommander la scrupuleuse exécution.

AVANT-PROPOS.

Je ne me suis point déguisé qu'en publiant cet ouvrage, je m'exposais à être accusé de présomption. Des délégués du trône, des organes du peuple, vont délibérer sur les intérêts de la France, et sur la constitution qu'il faut lui donner : appartient-il à un individu, sans mission actuelle, de mêler sa voix à ces voix imposantes ?

Je le pense; et les circonstances m'encouragent : les intentions sont pures, la puissance éclairée et bienveillante, la nation avertie par vingt-cinq ans d'expérience : rares faveurs du ciel, qu'il faudrait, cette fois, ne pas laisser perdre, et que chacun doit seconder de ce qu'il peut avoir de lumières !

Forcé de rédiger mon travail avec assez de rapidité, j'ai adopté un plan pour lequel j'avais moi-même quelque répugnance, celui de présenter une esquisse de constitution. J'ai bien senti que par là j'encourais un reproche d'autant plus fâcheux, qu'il prête à un certain ridicule : on pourra dire que j'ai eu la prétention d'offrir une constitution pour la France.

Je déclare qu'en traçant une esquisse de



constitution, je n'ai voulu que mieux voir d'un coup d'œil quelles questions j'avais à traiter, et mettre plus d'ordre et d'enchaînement dans mes idées ; le temps m'a manqué pour me débarrasser ensuite du fil qui m'avait servi. Mais mon Ouvrage n'est point destiné à former un ensemble : je crois qu'il y a quelques détails qui peuvent être utiles ; quand il n'y en aurait qu'un sur vingt, ce serait déjà beaucoup.

Les principales questions que j'ai voulu examiner sont :

La nature du pouvoir royal.

La destitution des ministres.

Le véto.

La dissolution des assemblées représentatives.

L'indépendance du pouvoir judiciaire.

La responsabilité.

Les effets de l'initiative accordée ou refusée aux représentans du peuple.

L'admission des ministres dans le nombre de ces représentans.

Les salaires qu'on a toujours alloués aux députés de la nation, dans les assemblées françaises.

L'organisation de la force armée.

L'exercice des droits politiques.
L'élection par le peuple.
La liberté de la presse.

Il y a des objets très-importans sur lesquels je n'ai dit que peu de mots, pour répondre à des objections de détail (1); c'est que le fond me semblait suffisamment éclairci, et que les objections de détail m'avaient seules paru jeter encore de l'obscurité sur la question.

Il y a d'autres objets dont je n'ai traité que le principe, sans rien déterminer sur leur organisation particulière (2).

Je ne sais si mon désir d'être utile, ou, si l'on veut, mon amour-propre, me fait illusion; mais je crois que mon ouvrage a un avantage : il démontre que la liberté peut exister pleine

---

(1) Par exemple le jugement par jurés.

(2) Par exemple la responsabilité. Depuis la première édition de cet ouvrage, je me suis livré à des recherches plus approfondies sur ces deux objets : l'on trouvera dans les notes de nouveaux développemens sur l'institution des jurés, et dans le traité sur la responsabilité des ministres, l'examen de toutes les questions relatives à cette responsabilité, si difficile à organiser.

et entière sous une monarchie constitutionnelle.

On verra que, dans une telle monarchie, les prérogatives royales sont fort étendues, puisqu'elles consistent d'une part à nommer et à destituer les ministres, et de l'autre à pouvoir ajourner et dissoudre les assemblées représentatives.

Dans un état républicain, il faut donner au peuple toute la part au Gouvernement, qui est compatible avec l'ordre, et revêtir cet exercice des droits du peuple de formes populaires, fussent-elles orageuses; car, dans un Gouvernement républicain, la raison du peuple est la garantie de l'ordre, et la raison du peuple doit se former et se mûrir par l'action.

Sous une monarchie, le roi doit posséder toute la puissance qui est compatible avec la liberté, et cette puissance doit être revêtue de formes imposantes et majestueuses; car, dans une monarchie, la sécurité du monarque est l'une des garanties de la liberté, et cette sécurité ne peut naître que de la conscience d'une force suffisante.

Les magistrats d'une république s'honorent

en honorant dans le peuple la source de leur autorité ; les citoyens d'une monarchie s'honorent en honorant dans le roi le protecteur national.

On a suivi parmi nous la règle opposée. Dans notre premier essai de monarchie constitutionnelle, on avait eu peur du roi; dans nos essais de république, on a eu peur du peuple : et notre monarchie constitutionnelle, et nos constitutions républicaines se sont écroulées.

La faiblesse d'une partie quelconque du gouvernement est toujours un mal. Cette faiblesse ne diminue en rien les inconvéniens que l'on craint, et détruit les avantages que l'on espère : elle ne met point d'obstacles à l'usurpation, mais elle ébranle la garantie, parce que l'usurpation est l'effet des moyens que le gouvernement envahit, la garantie celui de ses moyens légitimes. Or, en rendant le gouvernement trop faible, vous le réduisez à envahir; ne pouvant atteindre son but nécessaire, avec les forces qui lui appartiennent, il aura recours pour l'atteindre à des forces qu'il usurpera ; et de cette usurpation, pour ainsi dire, obligée, à l'usurpation spontanée, à l'usurpation sans limite, il n'y a qu'un pas.

J'ai écarté ces discussions oiseuses sur l'origine de la souveraineté, discussions dangereuses quand elles sont inutiles, et que la force des événemens ramène toujours quand malheureusement elles ne le sont pas (A).

Une constitution n'est point un acte d'hostilité. C'est un acte d'union, qui fixe les relations réciproques du monarque et du peuple, et leur indique les moyens de se soutenir, de s'appuyer, de se seconder mutuellement.

Pour qu'ils se soutiennent et s'appuyent, il faut déterminer la sphère des divers pouvoirs, et, en marquant leur place et leur action l'un sur l'autre, les préserver des chocs inattendus et des luttes involontaires. Plus l'attachement est sincère pour celui qui guide le char de l'état, plus nous devons aimer qu'on mette des barrières autour des précipices. La nuit peut venir, l'orage peut s'élever; la route en sera plus sûre et mieux tracée.

Mais n'existait-il pas autrefois en France une constitution, maintenant oubliée, qui réunissait tous les avantages, et ne suffirait-il pas de la rétablir?

Ceux qui l'affirment, tombent dans une sin-

gulière méprise. Ils partent d'un principe vrai; c'est que les souvenirs, les habitudes, les traditions des peuples; doivent servir de base à leurs institutions. Mais, de leur aveu, l'on a oublié l'ancienne constitution de la France, et non-seulement ils en conviennent, mais ils en fournissent la preuve, car ils sont réduits à s'épuiser en raisonnemens pour démontrer qu'elle a existé. N'est-il pas manifeste qu'une constitution oubliée n'a pas laissé de souvenirs, et n'a pas fondé d'habitudes? Rien ne serait plus respectable, et plus nécessaire à ménager, qu'une vieille constitution dont on se serait toujours souvenu, et que le temps aurait graduellement perfectionnée. Mais une constitution, oubliée tellement qu'il faut des recherches pour découvrir, et des argumens pour prouver son existence, une constitution qui est le sujet du dissentiment des publicistes, et des disputes des antiquaires, n'est qu'un objet d'érudition, qui aurait, dans l'application pratique, tous les inconvéniens de la nouveauté.

Nous blâmons les novateurs, et je ne les ai pas blâmés moins sévèrement qu'un autre; nous les blâmons de faire des lois en sens inverse de l'opinion existante. Mais vouloir re-

nouveler des institutions que l'on dit avoir disparu, et que l'on croit avoir découvertes, est un tort du même genre. Si ces institutions ont disparu, c'est qu'elles n'étaient plus conformes à l'esprit national. Si elles lui étaient restées conformes, elles seraient vivantes dans toutes les têtes et gravées dans toutes les mémoires. C'est donc vouloir faire plier le présent, non devant un passé avec lequel il s'est identifié, mais devant un passé qui n'existe plus pour lui, comme les novateurs veulent le faire plier devant un avenir qui n'existe pas : or, le temps n'y fait rien, le mal est le même.

Oui sans doute il faut employer tous les élémens qui survivent à nos troubles ; mais, de tous ces élémens, le plus réel aujourd'hui, après nos fautes et nos douleurs, c'est notre expérience. Cette expérience nous dit que l'anarchie est un mal, car nous avons connu l'anarchie ; mais cette expérience ne nous dit pas moins que le despotisme est un mal, car nous avons éprouvé le despotisme.

La France sait que la liberté politique lui est aussi nécessaire que la liberté civile. Elle ne croit plus que, pourvu, comme on le dit,

qu'un peuple soit heureux, il est inutile qu'il soit libre politiquement. Elle sait que la liberté politique n'est autre chose que la faculté d'être heureux, sans qu'aucune puissance humaine ne trouble arbitrairement ce bonheur. Si la liberté politique ne fait pas partie de nos jouissances immédiates, c'est elle qui les garantit. La déclarer inutile, c'est déclarer superflus les fondemens de l'édifice qu'on veut habiter.

Le despotisme n'a-t-il pas d'ailleurs quelque chose de bas et de grossier, qui doit déplaire au maître, en rendant sa tâche ennuyeuse et mécanique. Ceux qui le recommandent, font aux princes le plus grand outrage. Ils les déclarent incapables de concilier, de persuader, de convaincre, de se servir, en un mot, des forces intellectuelles, ornemens distinctifs de l'espèce humaine. Il est flatteur pour le pouvoir d'être entouré d'hommes et non de machines. Il lui est doux d'avoir à exercer ses facultés sur des facultés dignes de lui. Un peuple libre, des magistrats indépendans, des représentans intègres, des ministres responsables, et par là même reconnus pour irréprochables, puisqu'ils ne sont pas accusés ; la soumission fondée sur le consentement et non sur la crainte, l'éloge reprenant son prix, parce que la censure n'est

pas étouffée, sont les plus nobles des pompes royales. Les libertés des peuples sont les colonnes du trône, et quand ces libertés sont à terre, le trône aussi se trouve abaissé.

Paris, ce 24 mai 1814.

COURS
DE POLITIQUE
CONSTITUTIONNELLE.

ESQUISSE
DE CONSTITUTION.

CHAPITRE PREMIER.

DES POUVOIRS CONSTITUTIONNELS.

I. Les pouvoirs constitutionnels sont : le pouvoir royal, le pouvoir exécutif, le pouvoir représentatif, le pouvoir judiciaire (1).

Observations. — On s'étonnera de ce que je

(1) J'aurais dû ajouter ici le pouvoir municipal, qu'on a toujours confondu à tort avec le pouvoir exécutif, et qui, dans sa sphère, doit être un pouvoir à part indépendant des autres. Cette omission, réparée dans les principes de politique, l'est également dans les notes que j'ai extraites de ces principes (B).

distingue le pouvoir royal du pouvoir exécutif. Cette distinction, toujours méconnue, est très-importante. Elle est, peut-être, la clef de toute organisation politique. Je n'en réclame pas l'honneur : on en trouve le germe dans les écrits d'un homme fort éclairé (1) qui a péri durant nos troubles, comme presque tous les hommes éclairés.

Il y a, dit-il, dans le pouvoir monarchique, deux pouvoirs distincts, le pouvoir exécutif, investi de prérogatives positives, et le pouvoir royal, qui est soutenu par des souvenirs et par des traditions religieuses.

En réfléchissant sur cette idée, je me suis convaincu de sa justesse. Cette matière est assez neuve pour mériter quelques développemens.

Les trois pouvoirs politiques, tels qu'on les a connus jusqu'ici, le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire, sont trois ressorts qui doivent coopérer, chacun dans sa partie, au mouvement général; mais quand ces ressorts dérangés se croisent, s'entrechoquent et s'entravent, il faut une force qui les remette à leur place. Cette force ne peut pas être dans l'un de ces ressorts, car elle lui servirait à

(1) M. de Clermont-Tonnerre.

détruire les autres; il faut qu'elle soit en dehors, qu'elle soit neutre en quelque sorte, pour que son action s'applique partout où il est nécessaire qu'elle soit appliquée, et pour qu'elle soit préservatrice et réparatrice sans être hostile.

La monarchie constitutionnelle a ce grand avantage, qu'elle crée ce pouvoir neutre dans la personne d'un Roi, déjà entouré de traditions et de souvenirs, et revêtu d'une puissance d'opinion, qui sert de base à sa puissance politique. L'intérêt véritable de ce Roi n'est aucunement que l'un des pouvoirs renverse l'autre, mais que tous s'appuient, s'entendent et agissent de concert.

Le pouvoir législatif réside dans les assemblées représentatives, avec la sanction du Roi, le pouvoir exécutif dans les ministres, le pouvoir judiciaire dans les tribunaux. Le premier fait les lois, le second pourvoit à leur exécution générale, le troisième les applique aux cas particuliers. Le Roi est au milieu de ces trois pouvoirs, autorité neutre et intermédiaire, sans aucun intérêt bien entendu à déranger l'équilibre, et ayant, au contraire, tout intérêt à le maintenir.

Sans doute, comme les hommes n'obéissent pas toujours à leur intérêt bien entendu, il

faut prendre cette précaution, que le pouvoir royal ne puisse pas agir à la place des autres pouvoirs; c'est en cela que consiste la différence de la monarchie absolue à la monarchie constitutionnelle. Comme il est toujours utile de sortir des abstractions par les faits, nous citerons la constitution anglaise (1). Aucune loi ne peut être faite sans le concours du parlement; aucun acte ne peut être exécuté sans la signature d'un ministre; aucun jugement prononcé que par des tribunaux indépendans. Mais quand cette précaution est prise, voyez comme la constitution anglaise emploie le pouvoir royal à mettre fin à toute lutte dangereuse et à rétablir l'harmonie entre les autres pouvoirs. L'action du pouvoir exécutif, c'est-à-dire des ministres, est-elle irrégulière, le Roi destitue le pouvoir exécutif. L'action du pouvoir repré-

(1) Je dois remarquer que c'est plutôt de fait que de droit que la constitution anglaise établit la neutralité du pouvoir royal. Cette neutralité s'y est introduite par la force des choses, et parce qu'elle est une condition indispensable, un résultat nécessaire de toute monarchie constitutionnelle. Aussi y a-t-il dans la constitution anglaise quelques prérogatives royales incompatibles avec cette neutralité, et qui ne sauraient servir de règle aux peuples appelés à jouir du bienfait de la liberté sous la monarchie.

sentatif devient-elle funeste, le Roi dissout le corps représentatif. Enfin, l'action même du pouvoir judiciaire est-elle fâcheuse, en tant qu'elle applique à des actions individuelles des peines générales trop sévères, le Roi tempère cette action par son droit de faire grâce.

Le vice de presque toutes les constitutions a été de ne pas avoir créé un pouvoir neutre, mais d'avoir placé la somme d'autorité dont il doit être investi dans l'un des pouvoirs actifs. Quand cette somme d'autorité s'est trouvée réunie à la puissance législative, la loi, qui ne devait s'étendre que sur des objets déterminés, s'est étendue à tout; il y a eu arbitraire et tyrannie sans bornes. De là les excès des assemblées du peuple dans les républiques d'Italie, ceux du long parlement, ceux de la convention, à quelques époques de son existence. Quand la même somme d'autorité s'est trouvée réunie au pouvoir exécutif, il y a eu despotisme. De là l'usurpation qui résulta de la dictature à Rome.

L'histoire romaine est, en général, un grand exemple de la nécessité d'un pouvoir neutre, intermédiaire entre les pouvoirs actifs. Nous voyons dans cette république, au milieu des froissemens qui avaient lieu entre le peuple et le sénat, chaque parti chercher des garanties;

mais comme il les plaçait toujours en lui-même, chaque garantie devenait une arme contre le parti opposé. Les soulèvemens du peuple menaçant l'état de sa destruction, on créa les dictateurs, magistrats dévoués à la classe patricienne. L'oppression exercée par cette classe réduisant les plébéiens au désespoir, on ne détruisit point la dictature, mais on eut recours, simultanément, à l'institution tribunicienne, autorité toute populaire. Alors les ennemis se retrouvèrent en présence; seulement chacun d'eux s'était fortifié de son côté. Les centuries étaient une aristocratie, les tribus une démocratie. Les plébiscites, décrétés sans le concours du sénat, n'en étaient pas moins obligatoires pour les patriciens. Les sénatus consultes, émanant des patriciens seuls, n'en étaient pas moins obligatoires pour les plébeiens. Ainsi chaque parti saisissait tour à tour le pouvoir qui aurait dû être confié à des mains neutres, et en abusait, ce qui ne peut manquer d'arriver, aussi long-temps que les pouvoirs actifs ne l'abdiquent pas, pour en former un pouvoir à part.

La même observation se reproduit pour les Carthaginois : vous les voyez créer successivement les suffètes pour mettre des bornes à l'aristocratie du sénat, le tribunal des cent pour réprimer les suffètes, le tribunal des cinq pour

contenir les cent. Ils voulaient, dit Condillac, imposer un frein à une autorité, et ils en établissaient une autre, qui avait également besoin d'être limitée, laissant ainsi subsister l'abus auquel ils croyaient porter remède.

La monarchie constitutionnelle nous offre, comme je l'ai dit, ce pouvoir neutre, si indispensable à toute liberté régulière. Mais on perd cet immense avantage, soit en rabaissant le pouvoir royal au niveau du pouvoir exécutif, soit en élevant le pouvoir exécutif au niveau du pouvoir royal. Alors mille questions deviennent insolubles : celle, par exemple, de la responsabilité. Quand on ne considère les ministres que comme de simples agens du pouvoir exécutif, il paraît absurde de rendre l'instrument responsable, et de déclarer inviolable le bras qui s'en sert. Mais considérez le pouvoir exécutif, c'est-à-dire les ministres, comme un pouvoir à part, que le pouvoir royal est destiné à réprimer, par la destitution comme il réprime par la dissolution les assemblées représentatives, la responsabilité du pouvoir exécutif devient raisonnable, et l'inviolabilité du pouvoir royal est assurée.

Dira-t-on que le pouvoir exécutif émane du Roi? sans doute; mais bien qu'il émane du Roi, il n'est pas plus le Roi, que le pouvoir

représentatif n'est le peuple, bien qu'il émane du peuple.

Lorsque les citoyens, divisés entre eux d'intérêt, se nuisent réciproquement, une autorité neutre les sépare, prononce sur leurs prétentions, et les préserve les uns des autres. Cette autorité, c'est le pouvoir judiciaire. De même, lorsque les pouvoirs publics se divisent et sont prêts à se nuire, il faut une autorité neutre, qui fasse à leur égard ce que le pouvoir judiciaire fait à l'égard des individus. Cette autorité, dans la monarchie constitutionnelle, c'est le pouvoir royal. Le pouvoir royal est, en quelque sorte, le pouvoir judiciaire des autres pouvoirs.

Nous reviendrons sur cette question, et nous l'éclaircirons encore davantage, en traitant de la destitution du pouvoir exécutif; chose dont nous montrerons que la possibilité est indispensable, et qui, néanmoins, quand le pouvoir exécutif n'est pas distingué du pouvoir royal, est une source de confusion dans la théorie, et de danger dans la pratique (C).

CHAPITRE II.

DES PRÉROGATIVES ROYALES.

I. Le pouvoir royal est dans les mains du Roi.

II. Le Roi nomme et il destitue le pouvoir exécutif.

Observations. — La destitution du pouvoir exécutif est la question la plus insoluble, soit dans les républiques, soit dans la monarchie absolue, parce que ces deux formes de gouvernemens n'établissent pas de différences assez positives entre le pouvoir exécutif et le pouvoir suprême ; aussi voyons-nous que, sous le despotisme, il n'y a de moyen de destituer le pouvoir exécutif, qu'un bouleversement, remède souvent plus terrible que le mal ; et bien que les républiques ayent cherché à organiser des moyens plus réguliers, ces moyens ont eu fréquemment le même résultat violent et désordonné.

Les Crétois avaient inventé une insurrection, en quelque sorte légale, par laquelle on déposait tous les magistrats, et plusieurs publicistes les en louent (1). Une loi d'Athènes permettait

---

(1) Filangieri I, 10. Montesquieu. VIII, 2.

à chaque citoyen de tuer quiconque, dans l'exercice d'une magistrature, aurait attenté à la liberté de la république (1). La loi de Valérius Publicola avait à Rome le même but. Les Florentins ont eu leur ballia, ou conseil extraordinaire, créé sur l'heure, et qui, revêtu de tous les pouvoirs, avait une faculté de destitution universelle (2). Mais, dans toutes ces constitutions, le droit de destituer le pouvoir exécutif flottait, pour ainsi dire, à la merci de quiconque s'en emparait; et celui qui s'en emparait le saisissait, non pour détruire, mais pour exercer la tyrannie.

L'autorité qui pourrait destituer le pouvoir exécutif a ce défaut, sous le despotisme, qu'elle est son alliée, et dans les républiques, qu'elle est son ennemie : elle n'est donc pas neutre ou intermédiaire; et dans les républiques, elle n'est pas non plus permanente, et ne saurait être calme; car, lorsqu'elle n'est pas permanente, et que la nécessité du moment la crée, le parti qui s'en prévaut ne s'arrête plus à ce qui est juste et indispensable; il ne se contente plus de déposséder, il frappe, et comme il frappe sans jugement, il assassine.

(1) Petit de Leg. Att. III, 2.

(2) Machiavel, *passim*.

La ballia de Florence, née de l'orage, se ressentait de son origine. Elle condamnait à mort, incarcérait, dépouillait; parce qu'elle n'avait pas d'autre moyen de priver de l'autorité les hommes qui en étaient dépositaires. Aussi, après avoir agité Florence par l'anarchie, fut-elle l'instrument principal de la puissance des Médicis.

Il faut un pouvoir constitutionnel qui ait toujours ce que la ballia avait d'utile, et qui n'ait jamais ce qu'elle avait de dangereux; c'est-à-dire, qui ne puisse ni condamner, ni incarcérer, ni dépouiller, ni proscrire, mais qui se borne à ôter le pouvoir aux hommes ou aux assemblées qui ne sauraient plus long-temps le posséder sans péril.

La monarchie constitutionnelle résout seule ce grand problème; et pour mieux fixer les idées, je prie le lecteur de rapprocher mes assertions de la réalité. Cette réalité se trouve dans la monarchie anglaise. Elle crée ce pouvoir neutre et intermédiaire : c'est le pouvoir royal séparé du pouvoir exécutif. Le pouvoir exécutif est destitué sans être poursuivi. Le Roi n'a pas besoin de convaincre ses ministres d'une faute, d'un crime ou d'un projet coupable pour les renvoyer; il les renvoye sans les punir : ainsi tout ce qui est nécessaire a lieu, sans rien

de ce qui est injuste ; et, comme il arrive toujours, ce moyen ; parce qu'il est juste, est encore utile sous un autre point de vue.

C'est un grand vice dans toute constitution, que de ne laisser d'alternative aux hommes puissans, qu'entre leur puissance et l'échafaud.

Il y a, entre les destitution du pouvoir exécutif et son châtiment, la même différence qu'entre la dissolution des assemblées représentatives et la mise en accusation de leurs membres. Si l'on remplaçait la première de ces mesures par la seconde, nul doute que les assemblées menacées, non-seulement dans leur existence politique, mais dans leur existence individuelle, ne devinssent furieuses par le sentiment du péril, et que l'état ne fût exposé aux plus grands maux. Il en est de même du pouvoir exécutif. Si vous substituez à la faculté de le destituer sans le punir, celle de le mettre en jugement, vous excitez sa crainte et sa colère ; il défendra son pouvoir pour sa sûreté. La monarchie constitutionnelle prévient ce danger. Les représentans après la dissolution de leur assemblée, les ministres, après leur destitution, rentrent dans la classe des autres citoyens, et les résultats de ces deux grands préservatifs contre les factions et les abus, sont également efficaces et paisibles.

III. La sanction royale est nécessaire pour que les résolutions des assemblées représentatives ayent force de lois.

Observations. — Quand l'autorité chargée de veiller à l'exécution des lois n'a pas le droit de s'opposer à celles qu'elle trouve dangereuses, la division des pouvoirs, qui est d'ordinaire la garantie de la liberté, devient un danger et un fléau. Cette division est excellente, en ce qu'elle rapproche, autant qu'il est possible, l'intérêt des gouvernans de celui des gouvernés. Les hommes chargés de l'exécution des lois ont, par leur autorité même, mille moyens d'échapper à l'action de ces lois. Il est donc à redouter que, s'ils les font, elles ne se ressentent d'être faites par des hommes qui ne craignent pas qu'elles retombent sur eux. En séparant la confection des lois de leur exécution, vous atteignez ce but, que ceux qui font les lois, s'ils sont gouvernans en principe, sont gouvernés en application, et que ceux qui les exécutent, s'ils sont gouvernans en application, sont gouvernés en principe. Mais si, en divisant ainsi le pouvoir, vous ne mettez point de bornes à l'autorité législative, il arrive qu'une classe d'hommes fait les lois sans s'embarrasser des maux qu'elles occasionent, et qu'une autre classe exécute ces lois, en se croyant innocente

du mal qu'elle fait, parce qu'elle n'a pas contribué aux lois mêmes. La justice et l'humanité se trouvent entre ces deux classes, sans pouvoir parler ni à l'une ni à l'autre. Mieux vaudrait alors mille fois que le pouvoir qui exécute les lois fût aussi chargé de les faire. Au moins, apprécierait-il les difficultés et les douleurs de l'exécution.

Lorsque le prince concourt à la formation des lois et que son consentement est nécessaire, leurs vices n'arrivent jamais au même degré que lorsque les corps représentatifs décident sans appel. Le prince et les ministres s'éclairent par l'expérience. Quand ils ne seraient pas ramenés par le sentiment de ce qui se doit, ils le seraient par la connaissance de ce qui se peut. Le pouvoir représentatif, au contraire, ne rencontre jamais l'expérience. L'impossibilité n'existe jamais pour lui. Il ne lui faut que vouloir, une autre autorité exécute. Or vouloir est toujours possible : c'est exécuter qui ne l'est pas.

Un pouvoir obligé de prêter son appui à la loi qu'il désaprouve est bientôt sans force et sans considération. Il est sans force, parce que ses agens lui désobéissent, sûrs de ne pas lui déplaire, en contrariant des ordres qui ne sont pas sa volonté. Il se déconsidère, en employant

son autorité pour des mesures condamnées par son jugement ou sa conscience.

Aucun pouvoir n'exécute d'ailleurs avec zèle une loi qu'il désapprouve. Chaque obstacle lui est naturellement un secret triomphe. Il n'est pas dans l'homme de faire des efforts pour vaincre une résistance qui est en faveur de son opinion. Empêcher les hommes d'agir est déjà très-difficile ; les contraindre à l'action est impossible. Cette vérité s'applique aux individus mêmes qui ne sont revêtus d'aucune puissance. A plus forte raison s'applique-t-elle aux dépositaires d'une grande autorité.

D'autres motifs encore rendent la sanction royale ou le droit du véto indispensable.

Les gouvernemens qui admettent des assemblées représentatives sont menacés d'un danger dont savent se préserver les gouvernemens absolus, qui, à la vérité, en courent d'autres en bien plus grand nombre. Ce danger, c'est la multiplicité des lois. On peut dire que la multiplicité des lois est la maladie des états représentatifs, parce que dans ces états tout se fait par les lois, tandis que l'absence des lois est la maladie des monarchies sans limites, parce que dans ces monarchies tout se fait par les hommes.

La multiplicité des lois flatte dans les législ-

lateurs deux penchans naturels, le besoin d'agir et le plaisir de se croire nécessaire. Toutes les fois que vous donnez à un homme une vocation spéciale, il aime mieux faire plus que moins. Ceux qui sont chargés d'arrêter les vagabonds sur les grandes routes, sont tentés de chercher querelle à tous les voyageurs. Quand les espions n'ont rien découvert, ils inventent. Il suffit de créer dans un pays un ministère qui surveille les conspirateurs, pour qu'on entende parler sans cesse de conspirations. Les législateurs se partagent l'existence humaine, par droit de conquête, comme les généraux d'Alexandre se partagaient le monde.

C'est l'imprudente multiplicité des lois, qui, à de certaines époques, a jeté de la défaveur sur ce qu'il y a de plus noble, sur la liberté, et fait chercher un asile dans ce qu'il y a de plus misérable et de plus bas, dans la servitude.

Le véto est donc nécessaire, et il doit être absolu, tant pour la dignité du Monarque, que pour l'exécution des lois mêmes. Plusieurs lois sont importantes, surtout à l'époque où elles sont faites. C'est alors que l'on sent ou que l'on croit sentir leur nécessité. Le véto suspensif, qui ajourne à un temps éloigné une loi que ses auteurs disent urgente, paraît une véritable dérision : la question se dénature, on ne dis-

cute plus la loi, on dispute sur les circonstances.

L'exercice du véto absolu repose sur une assertion raisonnable : *la loi est mauvaise*, *je la repousse*. L'exercice du véto suspensif qui se borne à dire : *je n'adopte telle loi qu'à telle époque éloignée*, prend souvent un caractère d'absurdité. Les auteurs de la loi fixent alors l'attention du peuple, non sur la loi sur laquelle ils auraient tort, mais sur l'époque qui semble leur donner raison. Prenons pour exemple un décret fameux et funeste, celui qui atteignit les prêtres en 1792. Si le Roi eût pu lui opposer un véto absolu, la seule question eût été la bonté intrinsèque de la loi; et certes, il n'eût pas été difficile d'en prouver l'injustice. Mais le Roi n'étant investi que du véto suspensif, on n'examinait plus la loi en elle-même; on disait : les prêtres agitent la France aujourd'hui, et le Roi refuse de les réprimer avant deux ans.

IV. Le Roi peut ajourner les assemblées représentatives et dissoudre celle de ces assemblées qui est élue par le peuple.

— *Observations*. Aucune liberté ne peut exister, dans un grand pays, sans assemblées représentatives, investies de prérogatives légales et fortes. Mais ces assemblées ne sont pas

sans danger ; et pour l'intérêt de la liberté même, il faut préparer des moyens infaillibles de prévenir leurs écarts.

Lorsqu'on n'impose point de bornes à l'autorité représentative, les représentans du peuple ne sont point des défenseurs de la liberté, mais des candidats de tyrannie ; or, quand la tyrannie est constituée, elle est peut-être d'autant plus affreuse que les tyrans sont plus nombreux. Sous une constitution dont la représentation nationale fait partie, la nation n'est libre que lorsque ses députés ont un frein.

Une assemblée qui ne peut être réprimée ni contenue, est de toutes les puissances la plus aveugle dans ses mouvemens, la plus incalculable dans ses résultats, pour les membres mêmes qui la composent. Elle se précipite dans des excès qui, au premier coup-d'œil, sembleraient s'exclure. Une activité indiscrète sur tous les objets, une multiplicité de lois sans mesure ; le désir de plaire à la partie passionnée du peuple, en s'abandonnant à son impulsion, ou même en la devançant ; le dépit que lui inspire la résistance qu'elle rencontre, ou la censure qu'elle soupçonne ; alors l'opposition au sens national, et l'obstination dans l'erreur ; tantôt l'esprit de parti, qui ne laisse de choix qu'entre les extrêmes, tantôt l'esprit de corps,

qui ne donne de forces que pour usurper ; tour à tour la témérité ou l'indécision, la violence ou la fatigue, la complaisance pour un seul, ou la défiance contre tous ; l'entraînement par des sensations purement physiques, comme l'enthousiasme ou la terreur ; l'absence de toute responsabilité morale, la certitude d'échapper par le nombre à la honte de la lâcheté, ou au péril de l'audace : tels sont les vices des assemblées, lorsqu'elles ne sont pas renfermées dans des limites qu'elles ne puissent franchir.

Une assemblée dont la puissance est illimitée (et nous prouverons tout à l'heure qu'il n'y a de limite que dans la faculté de dissolution, attribuée à une autorité hors de l'assemblée), est plus dangereuse que le peuple. Les hommes réunis en grand nombre ont des mouvemens généreux. Ils sont presque toujours vaincus par la pitié ou ramenés par la justice ; mais c'est qu'ils stipulent en leur propre nom. La foule peut sacrifier ses intérêts à ses émotions ; mais les représentans d'un peuple ne sont pas autorisés à lui imposer un tel sacrifice. La nature de leur mission les arrête. La violence d'un rassemblement populaire se combine en eux avec l'impassibilité d'un tribunal, et cette combinaison ne permet d'excès que celui de la rigueur. Ceux qu'on appelle traîtres dans une

assemblée, sont d'ordinaire ceux qui réclament en faveur des mesures indulgentes. Les hommes implacables, si quelquefois ils sont blâmés, ne sont jamais suspects.

Aristide disait aux Athéniens rassemblés sur la place publique, que leur salut même serait trop chèrement acheté par une résolution injuste ou perfide. En professant cette doctrine, une assemblée craindrait que ses commettans, qui n'auraient reçu ni du raisonnement l'explication nécessaire, ni de l'éloquence l'impulsion généreuse, ne l'accusassent d'immoler l'intérêt public à l'intérêt privé.

Vainement compterait-on sur la force d'une majorité raisonnable, si cette majorité n'avait pas de garantie dans un pouvoir constitutionnel hors de l'assemblée. Une minorité bien unie, qui a l'avantage de l'attaque, qui effraye ou séduit, argumente ou menace tour à tour, domine tôt ou tard la majorité. La violence réunit les hommes, parce qu'elle les aveugle sur tout ce qui n'est pas leur but général. La modération les divise, parce qu'elle laisse leur esprit ouvert à toutes les considérations partielles.

L'assemblée constituante était composée des hommes les plus estimés, les plus éclairés de la France. Que de fois elle décréta des lois que sa

propre raison réprouvait! Il n'existait pas dans l'assemblée législative cent hommes qui voulussent renverser le trône. Elle fut néanmoins, d'un bout à l'autre de sa triste et courte carrière, entraînée dans une direction inverse de ses volontés ou de ses désirs. Les trois quarts de la convention avaient en horreur les crimes qui avaient souillé les premiers jours de la république ; et les auteurs de ces crimes, bien qu'en petit nombre dans son sein, ne tardèrent pas à la subjuguer.

Quiconque a parcouru les actes authentiques du parlement d'Angleterre, depuis 1640 jusqu'à sa dispersion par le colonel Pride, avant la mort de Charles Ier., doit être convaincu que les deux tiers de ses membres désiraient ardemment la paix que leurs votes repoussaient sans cesse, et regardaient comme funeste une guerre dont ils proclamaient chaque jour unanimement la nécessité.

Conclura-t-on de ces exemples, qu'il ne faut pas d'assemblées représentatives? Mais alors le peuple n'aura plus d'organes, le gouvernement plus d'appui, le crédit public plus de garantie. La nation s'isolera de son chef; les individus s'isoleront de la nation, dont rien ne constatera l'existence. Ce sont les assemblées représentatives qui seules introduisent la vie

dans le corps politique. Cette vie a sans doute ses dangers, et nous n'en avons pas affaibli l'image. Mais lorsque, pour s'en affranchir, les gouvernemens veulent étouffer l'esprit national, et y suppléer par du mécanisme, ils apprennent à leurs dépens qu'il y a d'autres dangers contre lesquels l'esprit national est seul une défense, et que le mécanisme le mieux combiné ne peut conjurer.

Il faut donc que les assemblées représentatives subsistent libres, imposantes, animées; mais il faut que leurs écarts puissent être réprimés. Or la force répressive doit être placée au dehors. Les règles qu'une assemblée s'impose par sa volonté propre sont illusoires et impuissantes. La même majorité qui consent à s'enchaîner par des formes, brise à son gré ces formes et reprend le pouvoir après l'avoir abdiqué.

Le veto royal, nécessaire pour les lois de détail, est insuffisant contre la tendance générale. Il irrite l'assemblée hostile sans la désarmer. La dissolution de cette assemblée est le remède unique.

Cette dissolution n'est point, comme on l'a dit, un outrage aux droits du peuple ; c'est au contraire, quand les élections sont libres, un appel fait à ses droits en faveur de ses intérêts.

Je dis, quand les élections sont libres ; car, quand elles ne sont pas libres, il n'y a point de système représentatif.

Entre une assemblée qui s'obstinerait à ne faire aucune loi, à ne pourvoir à aucun besoin, et un gouvernement qui n'aurait pas le droit de la dissoudre, quel moyen d'administration resterait-il ? Or, quand un tel moyen ne se trouve pas dans l'organisation politique, les événemens le placent dans la force. La force vient toujours à l'appui de la nécessité. Sans la faculté de dissoudre les assemblées représentatives, leur inviolabilité sera toujours une chimère. Elles seront frappées dans leur existence, faute d'une possibilité de renouveler leurs élémens.

V. La nomination des juges appartient au Roi.

Observations. — Un peuple chez lequel le pouvoir judiciaire n'est pas indépendant, un peuple chez lequel une autorité quelconque peut influer sur les jugemens, diriger ou forcer l'opinion des juges, employer contre l'innocent qu'elle veut perdre les apparences de la justice, et se cacher derrière les lois pour frapper ses victimes de leur glaive, un tel peuple est dans une situation plus malheureuse, plus contraire au but et aux principes de l'état social, que la

horde sauvage des bords de l'Ohio, ou que le Bédouin du désert.

Or l'élection périodique par le peuple, la nomination temporaire par le gouvernement, la possibilité de révocation à moins d'un jugement positif, portent d'égales atteintes à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Cette indépendance n'est assurée que par l'inamovibilité des juges.

On s'est élevé fortement contre la vénalité des charges. C'était un abus, mais cet abus avait un avantage que l'ordre judiciaire qui l'a remplacé nous a fait regretter souvent.

Pendant vingt-cinq années, les tribunaux, les juges, les jugemens, rien n'a été libre. Les divers partis se sont emparés, tour à tour, des instrumens et des formes de la loi. Le courage des guerriers les plus intrépides eut à peine suffi à nos magistrats pour prononcer leurs arrêts suivant leur conscience. Ce courage qui fait braver la mort dans une bataille, est plus facile que la profession publique d'une opinion indépendante au milieu des menaces des tyrans ou des factieux. Un juge amovible ou révocable est plus dangereux qu'un juge qui a acheté son emploi. Avoir acheté sa place est une chose moins corruptrice qu'avoir toujours à redouter de la perdre. Je suppose d'ailleurs établies et

consacrées l'institution des jurés, la publicité des procédures, et l'existence de lois sévères contre les juges prévaricateurs. Mais ces précautions prises, que le pouvoir judiciaire soit dans une indépendance parfaite, que toute autorité s'interdise jusqu'aux insinuations contre lui. Rien n'est plus propre à dépraver l'opinion et la morale publique, que ces déclamations perpétuelles, répétées parmi nous dans tous les sens, à toutes les époques, contre des hommes qui devaient être inviolables ou qui devaient être jugés.

Que surtout aucune autorité politique n'intervienne dans les sentences. Nous lisions jadis dans un sénatus-consulte : Le sénat casse les jugemens des tribunaux civils et criminels, lorsqu'ils sont attentatoires à la sûreté de l'état : et rien ne disait ce que l'on entendait par la sûreté de l'état, et rien n'apprenait ce qui résultait de l'annulation des jugemens, ni si l'on pouvait traduire les accusés absous devant d'autres juges, et les traîner de ville en ville, et de tribunaux en tribunaux, pour en trouver enfin qui les condamnassent ; et le sénat était un corps politique dont les membres pouvaient être comblés des faveurs de l'autorité, devenir généraux, ministres, et cependant rester sénateurs. Lorsqu'une corporation pareille peut

annuler toutes les sentences, il n'existe chez une nation aucun pouvoir judiciaire. Les peuplades les moins civilisées de l'Europe avaient, sous ce rapport, l'avantage sur les Français.

Je n'ai pas hésité à penser que la nomination des juges devait appartenir au Roi. Dans une monarchie constitutionnelle, il faut donner au pouvoir royal toute l'influence et même toute la popularité que la liberté comporte. Le peuple peut se tromper fréquemment dans l'élection des juges. Les erreurs du pouvoir royal sont nécessairement plus rares : il n'a aucun intérêt à en commettre; il en a un pressant à s'en préserver, puisque les juges sont inamovibles, et qu'il ne s'agit pas de commissions temporaires.

J'ajoute, en finissant, que, pour achever de garantir l'indépendance des juges, il faut accroître leurs appointemens. Règle générale : attachez aux fonctions publiques des salaires qui entourent de considération ceux qui les occupent, ou rendez-les tout-à-fait gratuites. Nous examinerons plus loin cette question, relativement aux représentans du peuple qui sont en évidence et qui peuvent espérer la gloire; mais les fonctions de juges ne sont pas de nature à être exercées gratuitement, et toute fonction qui a besoin d'un salaire est méprisée,

si ce salaire est très-modique. Diminuez le nombre des juges; assignez-leur des arrondissemens qu'ils parcourent, et donnez-leur des appointemens considérables.

VI. Le Roi a le droit de faire grâce.

Observations. — On a opposé au droit de faire grâce un de ces dilemmes tranchans qui semblent simplifier les questions, parce qu'ils les faussent. Si la loi est juste, a-t-on dit, nul ne doit avoir le droit d'en empêcher l'exécution; si la loi est injuste, il faut la changer. Il ne manque à ce raisonnement qu'une condition, c'est qu'il y ait une loi pour chaque fait.

Plus une loi est générale, plus elle s'éloigne des actions particulières, sur lesquelles néanmoins elle est destinée à prononcer. Une loi ne peut être parfaitement juste que pour une seule circonstance; dès qu'elle s'applique à deux circonstances, que distingue la différence la plus légère, elle est plus ou moins injuste dans l'un des deux cas. Les faits se nuancent à l'infini; les lois ne peuvent suivre toutes ces nuances. Le dilemme que nous avons rapporté est donc erroné. La loi peut être juste, comme loi générale, c'est-à-dire, il peut être juste d'attribuer telle peine à telle action; et cependant la loi peut n'être pas juste dans son application à tel fait particulier, c'est-à-dire, telle action

matériellement la même que celle que la loi avait en vue, peut en différer d'une manière réelle, bien qu'indéfinissable légalement. Le droit de faire grâce n'est autre chose que la conciliation de la loi générale avec l'équité particulière.

La nécessité de cette conciliation est si impérieuse, que dans tous les pays où le droit de faire grâce est rejeté, l'on y supplée par toutes sortes de ruses. Parmi nous, autrefois, le tribunal de cassation s'en était investi à quelques égards. Il cherchait, dans les jugemens qui semblaient infliger des peines trop rigoureuses, un vice de formes qui en autorisât l'annulation; et, pour y parvenir, il avait fréquemment recours à des formalités très-minutieuses : mais c'était un abus, bien que son motif le rendît excusable ; il vaut mieux en revenir à une idée simple, et rendre au pouvoir royal une de ses prérogatives les plus touchantes et les plus naturelles (C).

VII. Le Roi décide de la paix et de la guerre, de manière cependant à ce que, dans aucun traité avec une puissance étrangère, aucune clause ne puisse être insérée, qui influe sur la condition ou les droits des citoyens dans l'intérieur du royaume.

Observations. —Tout le monde est d'accord

sur cette disposition ; il serait donc inutile d'en développer la nécessité. Observons seulement ici que, par une déviation bien inexplicable de ses propres principes, notre prétendue constitution consulaire, qui avait pris à tâche d'anéantir tout pouvoir représentatif, investissait néanmoins les assemblées, qu'elle appelait représentatives, du droit de prononcer sur la conclusion des traités. Cette prérogative ne sert qu'à jeter de la défaveur sur les représentans d'un peuple. Après la conclusion d'un traité, le rompre est toujours une résolution violente et odieuse ; c'est en quelque sorte enfreindre le droit des nations, qui ne communiquent entre elles que par leurs gouvernemens. La connaissance des faits manque toujours à une assemblée ; elle ne peut, en conséquence, être juge de la nécessité d'un traité de paix. Quand la constitution l'en fait juge, les ministres peuvent entourer la représentation nationale de la haine populaire. Un seul article, jeté avec adresse au milieu des conditions de la paix, place une assemblée dans l'alternative, ou de perpétuer la guerre, ou de sanctionner des dispositions attentatoires à la liberté ou à l'honneur.

L'Angleterre mérite encore ici de nous servir de modèle. Les traités sont examinés par le parlement, non pour les rejeter ou pour les

admettre, mais pour déterminer si les ministres ont rempli leur devoir dans les négociations. La désapprobation du traité n'a de résultat que le renvoi ou l'accusation du ministre qui a mal servi son pays. Cette question n'arme point la masse du peuple, avide de repos, contre l'assemblée qui paraîtrait vouloir lui en disputer la jouissance, et cette faculté contient toutefois les ministres avant la conclusion des traités (E).

VIII. La personne du Roi est inviolable et sacrée (1).

CHAPITRE III.

DU POUVOIR EXÉCUTIF OU DES MINISTRES.

I. Le pouvoir exécutif est confié à des ministres.

II. Ces ministres proposent les lois en leur nom dans le sein des assemblées représentatives, et concurremment avec les autres membres de ces assemblées (F).

Observations. — On verra plus loin que les ministres doivent être éligibles aux fonctions de représentans du peuple, et les membres des assemblées représentatives susceptibles d'être

(1) Voyez plus bas les observations sur la responsabilité.

nommés aux fonctions du ministère. Nous en exposerons les motifs.

III. Les ministres signent en leur nom tous les actes du pouvoir exécutif (G).

IV. Les ministres sont responsables.

Observations. — J'ai déjà précédemment observé que la responsabilité était de toutes les questions constitutionnelles la plus insoluble, si l'on ne distinguait pas soigneusement le pouvoir royal du pouvoir exécutif. C'est pour cette raison que les gouvernemens républicains ont échoué dans toutes leurs tentatives pour organiser la responsabilité.

Un monarque héréditaire peut et doit être irresponsable : c'est un être à part au sommet de l'édifice ; son attribution, qui lui est particulière, et qui est permanente, non-seulement en lui, mais dans sa race entière, depuis ses ancêtres jusqu'à ses descendans, le sépare de tous les individus de son empire. Il n'est nullement extraordinaire de déclarer un homme inviolable, lorsqu'une famille est investie du droit de gouverner un grand peuple, à l'exclusion des autres familles, et au risque de toutes les chances de la succession.

Le monarque lui-même se prête sans répugnance à la responsabilité de ses ministres. Il a des biens plus précieux à défendre que tel ou

tel détail de l'administration, tel ou tel exercice partiel de l'autorité. Sa dignité est un patrimoine de famille, qu'il retire de la lutte, en abandonnant son ministère. Mais ce n'est que lorsque la puissance est de la sorte sacrée que vous pouvez séparer la responsabilité d'avec la puissance.

Un pouvoir républicain, se renouvelant périodiquement, n'est point un être à part, ne frappe en rien l'imagination, n'a point droit à l'indulgence pour ses erreurs, puisqu'il a brigué le poste qu'il occupe, et n'a rien de plus précieux à défendre que son autorité, qui est compromise dès qu'on attaque son ministère, composé d'hommes comme lui, et avec lesquels il est toujours de fait solidaire.

Rendre le pouvoir suprême inviolable, c'est constituer ses ministres juges de l'obéissance qu'ils lui doivent. Ils ne peuvent, à la vérité, lui refuser cette obéissance qu'en donnant leur démission; mais alors l'opinion publique devient juge à son tour entre le pouvoir supérieur et les ministres, et la faveur est naturellement du côté des hommes qui paraissent avoir fait à leur conscience le sacrifice de leurs intérêts. Ceci n'a pas d'inconvéniens dans la monarchie héréditaire. Les élémens dont se compose la vénération qui entoure le monarque, em-

pêchent qu'on ne le compare avec ses ministres, et la permanence de sa dignité fait que tous les efforts de leurs partisans se dirigent contre le ministère nouveau. Mais dans une république, la comparaison s'établirait entre le pouvoir suprême et les anciens ministres ; elle mènerait à désirer que ceux-ci devinssent le pouvoir suprême, et rien, dans sa composition ni dans ses formes, ne semblerait s'y opposer.

Entre un pouvoir républicain non responsable, et un ministère responsable, le second serait tout, et le premier ne tarderait pas à être reconnu pour inutile. La non responsabilité force le gouvernement à ne rien faire que par ses ministres. Mais alors quelle est l'utilité du pouvoir supérieur au ministère? Dans une monarchie, c'est d'empêcher que d'autres ne s'en emparent, et d'établir un point fixe, inattaquable, dont les passions ne puissent approcher. Mais rien de pareil n'a lieu dans une république, où tous les citoyens peuvent arriver au pouvoir suprême.

Supposez dans la constitution de 1795 un directoire inviolable, et un ministère actif et énergique. Aurait-on souffert long-temps cinq hommes qui ne faisaient rien, derrière six hommes qui auraient tout fait? Un gouvernement républicain a besoin d'exercer sur ses mi-

nistres une autorité plus absolue qu'un monarque héréditaire : car il est exposé à ce que ses instrumens deviennent ses rivaux. Mais, pour qu'il exerce une telle autorité, il faut qu'il appelle sur lui-même la responsabilité des actes qu'il commande : car on ne peut se faire obéir des hommes qu'en les garantissant du résultat de l'obéissance.

Les républiques sont donc forcées à rendre responsable le pouvoir suprême. Mais alors la responsabilité devient illusoire.

Une responsabilité qui ne peut s'exercer que sur des hommes dont la chute interromprait les relations extérieures, et frapperait d'immobilité les rouages intérieurs de l'état, ne s'exercera jamais. Voudra-t-on bouleverser la société, pour venger les droits d'un, de dix, de cent, de mille citoyens, disséminés sur une surface de trente mille lieues carrées ? L'arbitraire sera sans remède, parce que le remède sera toujours plus fâcheux qu'un mal modéré. Les coupables échapperont, tantôt par l'usage qu'ils feront de leur pouvoir pour corrompre, tantôt parce que ceux mêmes qui seraient disposés à les accuser, frémiront de l'ébranlement qu'une accusation ferait éprouver à l'édifice constitutionnel. Car, pour venger la violation d'une loi particulière, il faudra mettre en péril ce qui sert de garantie

à toutes les lois. Ainsi les hommes faibles et les hommes raisonnables, les hommes vénaux et les hommes scrupulenx se trouveront engagés par des motifs différens à ménager les dépositaires infidèles de l'autorité exécutive. La responsabilité sera nulle, parce qu'elle aura été dirigée trop haut. Enfin, comme il est de l'essence du pouvoir, lorsqu'il peut abuser impunément, d'abuser toujours davantage, si les vexations se multiplient au point d'être intolérables, la responsabilité s'exercera; mais, étant dirigée contre les chefs du gouvernement, elle sera probablement suivie de la destruction du gouvernement.

Je n'ai point ici à examiner s'il serait possible, par une organisation nouvelle, de remédier à l'inconvénient relatif à la responsabilité dans une constitution républicaine. Ce que j'ai voulu prouver, c'est que la première condition, qui est indispensable pour que la responsabilité s'exerce, c'est de séparer le pouvoir exécutif du pouvoir suprême. La monarchie constitutionnelle atteint ce grand but; mais on reperdrait cet avantage si l'on confondait ces deux pouvoirs (1).

---

(1) Je n'ai traité ici que de la nécessité de distinguer le pouvoir ministériel ou exécutif d'avec le pouvoir royal, pour

V. La responsabilité des ministres ne détruit pas celle de leurs agens, et cette responsabilité commence à l'auteur immédiat de l'acte qui en est l'objet.

Observations. — Cette règle, établie en Angleterre, est d'autant plus nécessaire à consacrer en France, que nous sommes accoutumés à la négliger. Notre dernière constitution l'avait méconnue, en dirigeant exclusivement la responsabilité sur les ministres, et en déclarant inviolables tous les autres agens du pouvoir, nommément les conseillers d'état, bien que plusieurs d'entre eux fussent chargés de fonctions dont la responsabilité doit être une conséquence inséparable. Elle doit peser sur tous les degrés de la hiérarchie constitutionnelle. Lorsqu'une route légale n'est pas tracée pour soumettre tous les agens à l'accusation qu'ils peuvent tous mériter, la vaine apparence de la responsabilité n'est qu'un piége funeste à ceux qui seraient tentés d'y croire (1).

---

que la responsabilité fût possible. Quant à l'organisation de la responsabilité, je renvoie le lecteur à l'ouvrage sur la responsabilité des ministres.

(1) Il est à regretter que la charte n'ait pas aboli formellement cet article de nos constitutions antérieures. Aujourd'hui, encore, l'on ne peut poursuivre la réparation d'aucun délit,

CHAPITRE IV.

DU POUVOIR REPRÉSENTATIF.

I. Le pouvoir représentatif réside en deux chambres (1).

---

commis par le dépositaire le plus subalterne de l'autorité, dans l'exercice de ses fonctions, sans le consentement de la puissance suprême. Un citoyen est-il maltraité, calomnié, lésé d'une manière quelconque par le maire de son village, la constitution actuelle, héritière de l'article 75 de celle de l'an 8, se place entre lui et l'agresseur. Il y a ainsi dans cette seule classe de fonctionnaires quarante-quatre mille inviolables au moins, et peut-être deux cent mille dans les autres degrés de la hiérarchie. Ces inviolables peuvent tout faire, sans qu'aucun tribunal ait la faculté d'instruire contre eux, tant que l'autorité supérieure garde le silence.

(1) Tous les freins qu'une assemblée unique s'impose à elle-même, les précautions contre l'urgence, la nécessité des deux tiers des voix ou de l'unanimité ; tous ces freins, dis-je, sont illusoires. Une chambre unique met en présence une majorité et une minorité, avec cette circonstance de plus contre la minorité, que le règlement qu'elle invoque est l'ouvrage de la majorité, qui a toujours le sentiment de pouvoir défaire ce qu'elle a fait. La division de deux sections séparées crée au contraire deux corps qui ont intérêt à défendre leurs opinions respectives. Il y a majorité contre majorité. Celle du corps le plus nombreux n'étant elle-même qu'une majorité de convention, c'est-à-dire, factice, en comparaison de la nation entière, n'ose révoquer en doute la légalité de la majorité moins nombreuse qui lui est opposée.

II. La première chambre est héréditaire, nommée par le Roi, et le nombre de ses membres est illimité (1).

Observations. — Dans une monarchie héréditaire, l'hérédité d'une classe est indispensable. Il est impossible de concevoir comment, dans un pays où toute distinction de naissance serait rejetée, on consacrerait ce privilége pour la transmission la plus importante, pour celle de la fonction qui intéresse le plus essentiellement le repos et la vie des citoyens. Pour que le gouvernement d'un seul subsiste sans classe héréditaire, il faut que ce soit un pur despotisme. Tout peut aller plus ou moins longtemps sous le despotisme qui n'est que la force.

---

(1) Je ne me déguise point que cet article m'expose à des objections très-graves. On m'a déjà reproché, dans une occasion où ce reproche m'était fort pénible, mon opinion en faveur de l'hérédité de la pairie. Si je persiste dans cette opinion, c'est qu'après y avoir de nouveau mûrement réfléchi, je ne vois pas qu'on puisse se passer d'une magistrature politique héréditaire dans une monarchie constitutionnelle; et c'est dans cette hypothèse seule que j'écris. J'ai pourtant consacré une longue note à examiner les objections dans toute leur force. Je voudrais sur ce point convaincre mes adversaires, ou être convaincu par eux; car il m'est douloureux de me trouver en opposition avec des hommes avec lesquels mon plus vif désir serait d'être toujours d'accord.

Mais tout ce qui se maintient par le despotisme court ses chances, c'est-à-dire, est menacé d'un renversement. Les élémens du gouvernement d'un seul, sans classe héréditaire, sont : un homme qui commande, des soldats qui exécutent, un peuple qui obéit. Pour donner d'autres appuis à la monarchie, il faut un corps intermédiaire : Montesquieu l'exige, même dans la monarchie élective. Partout où vous placez un seul homme à un tel degré d'élévation, il faut, si vous voulez le dispenser d'être toujours le glaive en main, l'environner d'autres hommes qui aient un intérêt à le défendre. L'expérience concourt ici avec le raisonnement. Les publicistes de tous les partis avaient prévu, dès 1791, le résultat de l'abolition de la noblesse en France, bien que la noblesse ne fût revêtue d'aucune prérogative politique, et nul Anglais ne croira un instant à la stabilité de la monarchie anglaise, si la chambre des pairs était supprimée.

Ceux qui disputent l'hérédité à la première chambre, voudraient-ils laisser subsister la noblesse à côté et à part de cette première chambre, et créer celle-ci seulement à vie? Mais que serait une noblesse héréditaire sans fonctions, à côté d'une magistrature à vie revêtue de fonctions importantes? ce qu'était

la noblesse, en France, dans les dernières années qui ont précédé la révolution; et c'est précisément ce qui a préparé sa perte. On ne voyait en elle qu'une décoration brillante, mais sans but précis; agréable à ses possesseurs, légèrement humiliante pour ceux qui ne la possédaient pas, mais sans moyens réels et sans force. Sa prééminence était devenue presque négative, c'est-à-dire, qu'elle se composait plutôt d'exclusions pour la classe roturière, que d'avantages positifs pour la classe préférée. Elle irritait sans contenir. Ce n'était point un corps intermédiaire qui maintînt le peuple dans l'ordre, et qui veillât sur la liberté; c'était une corporation sans base et sans place fixe dans le corps social. Tout coucourait à l'affaiblir, jusqu'aux lumières et à la supériorité individuelle de ses propres membres. Séparée par le progrès des idées d'avec la féodalité, elle était le souvenir indéfinissable d'un système à demi détruit.

Toute corporation politique a besoin, dans notre siècle, de se rattacher à des prérogatives constitutionnelles et déterminées. Ces prérogatives sont moins blessantes pour ceux qui ne les possèdent pas, et donnent en même temps plus de force à ceux qui les possèdent. La pairie, si l'on fait choix de ce nom pour désigner la

première chambre, la pairie sera une magistrature en même temps qu'une dignité; elle sera moins exposée à être attaquée, et plus susceptible d'être défendue.

Remarquez de plus que, si cette première chambre n'est pas héréditaire, il faudra déterminer un mode d'en renouveler les élémens. Sera-ce la nomination du Roi? une chambre, nommée à vie par le Roi, sera-t-elle assez forte pour contre-balancer une autre assemblée, émanée de l'élection populaire? Dans la pairie héréditaire, les pairs deviennent forts de l'indépendance qu'ils acquièrent immédiatement après leur nomination; ils prennent aux yeux du peuple un autre caractère que celui de simples délégués de la couronne. Vouloir deux chambres, l'une nommée par le Roi, l'autre par le peuple, sans une différence fondamentale (car des élections viagères ressemblent trop à toute autre espèce d'élection), c'est mettre en présence les deux pouvoirs entre lesquels précisément il faut un intermédiaire : je veux dire celui du Roi et celui du peuple.

Restons fidèles à l'expérience. Nous voyons la pairie héréditaire dans la Grande-Bretagne, compatible avec un haut degré de liberté civile et politique; tous les citoyens qui se distinguent peuvent y parvenir. Elle n'a pas le

seul caractère odieux de l'hérédité, le caractère exclusif. Le lendemain de la nomination d'un simple citoyen à la pairie, il jouit des mêmes priviléges légaux que le plus ancien des pairs. Les branches cadettes des premières maisons d'Angleterre rentrent dans la masse du peuple; elles forment un lien entre la pairie et la nation, comme la pairie elle-même forme un lien entre la nation et le trône.

Mais pourquoi, dit-on, ne pas limiter le nombre des membres de la chambre héréditaire? Personne de ceux qui ont proposé cette limitation n'a remarqué quel en serait le résultat.

Cette chambre héréditaire est un corps que le peuple n'a pas le droit d'élire, et que le gouvernement n'a pas le droit de dissoudre. Si le nombre des membres de ce corps est limité, un parti peut se former dans son sein, et ce parti, sans être appuyé de l'assentiment ni du gouvernement, ni du peuple, ne peut néanmoins être renversé que par le renversement de la constitution même.

Une époque remarquable dans les annales du parlement britannique fera ressortir l'importance de cette considération. En 1783, le roi d'Angleterre renvoya de ses conseils la coalition de lord North et de M. Fox. Le par-

lement presque tout entier était du parti de cette coalition; le peuple anglais était d'une opinion différente. Le Roi en ayant appelé au peuple, par la dissolution de la chambre des communes, une immense majorité vint appuyer le ministère nouveau. Mais supposez que la coalition eût eu en sa faveur la chambre des pairs, que le Roi ne pouvait dissoudre, il est évident que, si la prérogative royale ne l'eût pas investi de la faculté de créer un nombre suffisant de nouveaux pairs, la coalition repoussée à la fois et par le monarque et par la nation, eût conservé, en dépit de l'un et de l'autre, la direction des affaires.

Limiter le nombre des pairs ou des sénateurs, ce serait créer une aristocratie formidable qui pourrait braver et le prince et les sujets. Toute constitution qui commettrait cette erreur ne tarderait pas à être brisée; car il est nécessaire assurément que la volonté du prince et le vœu du peuple, quand ils s'accordent, ne soient pas désobéis : et, lorsqu'une chose nécessaire ne peut s'opérer par la constitution, elle s'opère malgré la constitution.

Que si l'on objecte l'avilissement de la pairie par des créations de pairs trop multipliées, je dirai que le seul remède est l'intérêt du prince à ne pas rabaisser la dignité

du corps qui l'entoure et le soutient. S'il s'écarte de cet intérêt, l'expérience l'y ramènera (II).

III. La seconde chambre est élue directement par le peuple.

Observations (1). Depuis les malheurs de la révolution française, l'élection directe est décréditée. Jusqu'à cette époque, toutes les vraisemblances de la théorie, tous les témoignages de la pratique, tous les écrivains anciens, toutes les expériences modernes déposaient en sa faveur. Le peuple d'Athènes, libre dans ses choix, n'a jamais, dit Xénophon, qui n'était nullement partial pour la démocratie, demandé

---

(1) Ces observations ont devancé de trois ans notre nouvelle et salutaire loi sur les élections, la seule loi populaire que nous devions au ministère actuel, la loi qui sauvera la France si on ne parvient pas à la faire abroger, où à y introduire des modifications qui la dénaturent. C'est la crainte de quelque changement funeste dans cette loi qui m'a déterminé à publier de nouveau ce chapitre, bien que j'y combatte des préventions qui semblent détruites; mais, quand on se retrace l'effroi dont le premier essai d'une élection populaire a frappé les ennemis de la liberté et du gouvernement représentatif, on ne peut s'empêcher de prévoir et de redouter quelque tentative de leur part pour abroger cette loi bienfaisante, et tous les raisonnemens qui militent pour elle sont bons à reproduire et à répéter.

pour des hommes indignes de les remplir, les emplois qui pouvaient intéresser son salut ou sa gloire. Tite-Live nous montre le résultat des comices de Rome, prouvant toujours que l'esprit du peuple était différent, lorsqu'il réclamait le droit de posséder les dignités de l'état, et lorsque, le combat fini, la victoire remportée, il prononçait dans le calme, d'après sa conscience et sa raison. Malgré les efforts des tribuns, malgré l'intérêt de sa classe, ses choix se dirigeaient constamment sur les plus vertueux et les plus illustres. Depuis 1688 les élections d'Angleterre n'ont porté dans la chambre des communes que des propriétaires éclairés. L'on aurait peine à citer un Anglais, distingué par ses talens politiques, que l'élection n'ait pas honoré, s'il l'a briguée. La prospérité intérieure de l'Amérique, la liberté individuelle, que des circonstances difficiles n'y ont jamais troublée, les discours et les actes de Jefferson, le choix d'un tel homme par des représentans élus par le peuple, forment en faveur du suffrage populaire une démonstration que rien ne peut affaiblir. Enfin, et ces autorités sont de quelque poids, les deux plus grands publicistes des temps modernes, Machiavel et Montesquieu (1), at-

---

(1) Machiav. déc. I. 47. Montesq. Esp. des lois. II. 2.

testent l'un et l'autre l'admirable instinct du peuple pour choisir ses organes et ses défenseurs.

Mais, dans l'histoire des dix années qui viennent de s'écouler, quelques faits paraissent flétrir l'élection populaire ; et, trompés par ces apparences, des écrivains qui se disent amis d'une sage liberté prétendent que le peuple est incapable de faire de bons choix, et que ses mandataires, pour première condition, doivent n'être pas nommés par lui.

Deux causes ont contribué en France à cette déviation de la pratique de toutes les nations libres, et des principes de tous les temps. La première, c'est que l'élection populaire, proprement dite, n'a jamais existé parmi nous.

Dès l'introduction de la représentation dans nos institutions politiques, l'on a redouté l'intervention du peuple, l'on a créé des assemblées électorales, et ces assemblées électorales ont dénaturé les effets de l'élection. Les gouvernemens dans lesquels le peuple est de quelque chose, seraient le triomphe de la médiocrité sans une sorte d'électricité morale, dont la nature a doué les hommes comme pour assurer la domination du génie. Plus les assemblées sont nombreuses, plus cette électricité est puissante ; et comme, lorsqu'il est question

d'élire, il est utile qu'elle dirige les choix, les assemblées chargées de la nomination des représentans du peuple doivent être aussi nombreuses que cela est compatible avec le bon ordre. En Angleterre, les candidats, du haut d'une tribune, au milieu d'une place publique, ou d'une plaine couverte de peuple, haranguent les électeurs qui les environnent. Dans nos assemblées électorales, le nombre était restreint, les formes sévères, un silence rigoureux était prescrit. Aucune question ne se présentait qui pût remuer les âmes et subjuguer momentanément les prétentions individuelles et l'égoïsme de localité. Nul entraînement n'était possible. Or les hommes vulgaires ne sont justes que lorsqu'ils sont entraînés; ils ne sont entraînés que lorsque, réunis en foule, ils agissent et réagissent les uns sur les autres. Les assemblées électorales favorisaient, par leur organisation, l'envie et la nullité (1). Sans doute

(1) Les colléges électoraux établis par Bonaparte avaient tous les inconvéniens des anciennes assemblées électorales, et n'avaient pas même le faible avantage d'être émanés comme elles d'une source populaire. Ces assemblées, créées à l'instant où les nominations devaient avoir lieu, pouvaient être considérées comme représentant d'une manière plus ou moins exacte l'opinion de leurs commettans. Cette opinion au con-

on a toujours vu siéger, dans nos législatures, des individus éclairés; mais il faut convenir néanmoins qu'il s'y est introduit beaucoup d'hommes qui, n'ayant ni propriétés, ni facultés éminentes, n'auraient jamais obtenu, par un mode d'élection vraiment populaire, les suffrages de la nation. On n'attire les regards de plusieurs milliers de citoyens que par une grande opulence ou par une réputation étendue. Quelques relations domestiques accaparent une majorité dans une réunion de deux à trois cents. Pour être nommé par le peuple, il faut avoir des partisans placés au-delà des alentours ordinaires, et par conséquent un mérite positif. Pour être choisi par quelques électeurs, il suffit de n'avoir point d'ennemis. L'avantage est tout entier pour les qualités négatives, et la chance est même contre le talent. Aussi la représentation nationale, parmi nous, a-t-elle

---

traire ne pouvait pénétrer dans les colléges électoraux que lentement et partiellement. Elle n'y était jamais en majorité; et, quand elle devenait celle du collége, elle avait cessé le plus souvent d'être celle du peuple. *Principes de politique*, p. 76. Je ne puis m'empêcher de remarquer que je publiais ce blâme des colléges électoraux au moment où Bonaparte venait de les rétablir dans son acte additionnel, dont on a voulu rejeter sur moi la serponsabilité toute entière.

été souvent moins avancée que l'opinion sur beaucoup d'objets (1).

Il faut d'ailleurs, pour que l'élection soit populaire, qu'elle soit essentiellement libre. Or à quelle époque l'a-t-elle été durant la révolution? Est ce à la fin de 1791, lorsque la France était agitée par des passions de tous genres? Est-ce à la fin de 1792, après les massacres de septembre? Est-ce en 1795, après la journée du 13 vendémiaire? Est-ce en 1799, après le 18 fructidor? Est-ce en l'an 7, lorsqu'un acte arbitraire avait frappé de nullité l'exercice des droits du peuple, et que les citoyens de tous les partis refusaient de concourir à des élections menacées du même sort? Qui ne sent que les premiers essais d'une institution peuvent être accompagnés de troubles étrangers à l'institution même? Le renversement de ce qui a existé, l'incertitude sur ce qui existe, les passions qui s'agitent en sens opposés, toutes ces choses sont d'ordinaire contemporaines des grands changemens politiques chez les peuples avancés dans la civilisation, mais ne tiennent en rien aux principes ou à la nature de ce qu'on veut établir.

---

(1) Je ne parle pas des questions de parti, sur lesquelles, au milieu des commotions, les lumières n'influent pas : je parle des objets d'économie politique.

La seconde cause de nos défiances actuelles contre l'élection directe, c'est qu'aucune de nos constitutions n'avait assigné de bornes au pouvoir législatif. La souveraineté du peuple, absolue, illimitée, avait été transmise par la nation, ou du moins en son nom, comme c'est l'ordinaire, par ceux qui la dominaient, à des assemblées représentatives. Il dut en résulter l'arbitraire le plus inouï. La constitution (1), qui, la première, mit un terme à ce despotisme, ne restreignait pas encore suffisamment le pouvoir législatif. Elle ne consacrait ni l'indispensable veto du pouvoir royal, ni la possibilité non moins indispensable de la dissolution des assemblées représentatives; elle ne garantissait pas même, comme certaines constitutions américaines (2), les droits les plus sacrés des individus, contre les empiétemens des législateurs. Doit-on s'étonner que le pouvoir législatif ait continué de faire du mal? L'on s'en est pris à l'élection directe; c'était une méprise profonde. Il n'en fallait point accuser le mode de

---

(1) La constitution dite de l'an 3.

(2) Les membres de la législature de New-Jersey font serment de ne pas voter contre les élections périodiques, le jugement par jurés, la liberté de conscience, et celle de la presse.

nomination des législateurs, mais la nature de leur autorité. La faute n'en était pas aux choix faits par les représentés, mais aux pouvoirs sans frein des représentans. Le mal n'aurait pas été moins grand, quand les mandataires de la nation se seraient nommés eux-mêmes, ou quand ils auraient été nommés par une corporation constituée quelconque. Ce mal tenait à ce que leur volonté, décorée du nom de loi, n'était contre-balancée, réprimée, arrêtée par rien. Quand l'autorité législative s'étend à tout, elle ne peut faire que du mal, de quelque manière qu'elle soit nommée.

Les faits ne prouvent donc rien contre l'élection directe. Comparons-lui maintenant les modes d'élection qu'on a prétendu lui substituer; et nous reviendrons aux raisonnemens allégués contre elle pour justifier ces modes.

La constitution consulaire en a établi deux successivement.

Je ne parlerai qu'en passant du premier, je veux dire de l'institution des listes d'éligibles. Cette institution, repoussée par l'opinion dès son origine, n'a pas résisté long-temps à cette puissance, qui cède quelquefois momentanément aux baïonnettes, mais qui finit toujours par avoir les baïonnettes de son côté. L'on ne voit plus aujourd'hui une nation de trente

millions d'hommes, livrée à cinq mille privilégiés de création soudaine, autorisés seuls à remplir toutes les fonctions éminentes de leur pays. Il faut en convenir, c'était une idée bizarre que d'ordonner au peuple, incapable, assurait-on, de faire des choix éclairés, même en consacrant à ces choix son attention la plus réfléchie; c'était, dis-je, une idée bizarre que d'ordonner à ce peuple de tracer d'une main rapide une foule de noms, dont il ignorait le plus grand nombre, et de vouloir que, par cette nomenclature mécanique, sans rien accorder à ceux qu'il désignait, il déshéritât ceux qu'il oubliait ou qu'il ne connaissait pas.

Enfin elle fut détruite, cette oligarchie, plus resserrée en nombre, plus dénuée d'éclat, que les aristocraties les plus abusives; cette oligarchie, dont les membres n'avaient pour eux ni les grands souvenirs des nobles de la France ou de l'Espagne, ni les fonctions positives des pairs d'Angleterre, ni la considération des patriciens de Venise ou de la Suisse.

Le principe de la notabilité, qui, comme on le verra, n'a pas été abandonné jusqu'ici, reposait sur une erreur spécieuse. Il importe à la liberté, disait-on, que les hommes impopulaires n'arrivent pas aux places, et il importe à l'ordre que les factieux ne s'en emparent pas;

on avait, en conséquence, exposé les amis du gouvernement à se voir exclus par le peuple, et les amis du peuple à se voir écartés par le gouvernement. Mais ce n'est point un mal que le gouvernement donne sa confiance à des hommes impopulaires, quand ils sont intègres et scrupuleux, pourvu que la liberté soit d'ailleurs entourée de sauvegardes ; et ce n'est pas un mal non plus que le peuple puisse remettre ses intérêts aux caractères indépendans, lorsque la constitution est du reste solidement organisée. Ce ne sont pas les talens qu'il faut exclure, même quand on les croit dangereux ; ce sont les intérêts qu'il faut concilier, et les garanties qu'il faut rendre inviolables. Par la notabilité, sans doute, les Scipions, à Rome, n'auraient pas été du nombre des éligibles, ni les Gracques de celui des élus; mais qu'on ne pense pas que la paix y eût gagné : les dissensions civiles n'avaient, pour première cause, ni la fierté des Scipions, ni la turbulence des Gracques, mais les intérêts opposés des deux classes ennemies, et l'absence de tout pouvoir intermédiaire qui pût les calmer. Avec moins de talens ou d'éloquence, les champions des deux castes n'en auraient pas eu moins d'acharnement.

Les partisans de la notabilité croyaient jeter une grande défaveur sur leurs adversaires, en

les accusant de ne s'élever contre cette féodalité nouvelle que parce qu'ils craignaient de n'en pas être membres. Mais, quand nous admettrions pour un instant qu'un intérêt ignoble préside toujours aux réclamations des hommes, en faudrait-il moins respecter les réclamations fondées ? Les plébéiens peut-être ne luttaient contre les patriciens, qui traitaient leurs débiteurs comme des esclaves, que parce qu'ils n'étaient pas patriciens eux-mêmes. Les Ilotes se plaignaient probablement des Spartiates, parce qu'ils ne faisaient point partie de cette caste favorisée. Mais leurs plaintes en étaient-elles moins justes? Et qui donc osera prétendre que les opprimés ne réclament que faute d'être au nombre des oppresseurs! C'est calomnier la nature humaine, dont une partie nombreuse, et la plus excellente, s'indigne des abus, lors même qu'ils tournent à son avantage, et ne veut ni souffrir l'injustice, ni la partager.

Le mode substitué aux listes d'éligibles, et qui a subsisté jusqu'à présent, n'a en rien changé la base de l'élection (1). C'est toujours

---

(1) Au moment où j'écrivais, la chambre des députés, ou, pour mieux dire, l'assemblée qui devint la chambre des députés après la promulgation de la charte, était composée d'hommes élus, sous Bonaparte, par le sénat.

un sénat qui nomme, et une nation qui ne nomme pas.

Les colléges électoraux présentent des listes; mais comment sont-ils organisés, ces colléges, et quelle liberté leur est laissée?

Ils sont présidés par un homme dont la nomination ne leur appartient pas (1), et qui a la police de leurs assemblées; ils sont dirigés dans tous leurs actes par des règlemens émanés d'une volonté étrangère; ils sont choisis pour la vie, et néanmoins exposés à être dissous; ils sont obligés de recevoir un dixième environ d'intrus, envoyés comme une garnison dans une place qu'on veut contenir. Ces colléges offrent-ils la moindre trace d'une origine nationale? permettent-ils la moindre espérance de liberté dans leur action? Quand on contemplait ces deux cents hommes rassemblés dans une salle, et surveillés par vingt délégués du maître, on croyait voir des prisonniers gardés par des gendarmes, plutôt que des électeurs procédant à la fonction la plus imposante et la plus auguste.

Venons à la seconde partie de l'élection,

---

(1) Je suis fâché de dire que cet inconvénient a encore lieu dans notre loi sur les élections.



ou plutôt à l'élection même qui se fait par le sénat.

Pour en juger impartialement, je citerai les propres paroles du défenseur le plus estimable de cette institution (1).

« Le peuple, dit-il, est absolument incapable d'approprier aux diverses parties de » l'établissement public les hommes dont le » caractère et les talens conviennent le mieux; » il ne doit faire directement aucun choix : les » corps électoraux doivent être institués, non » point à la base, mais au sommet de l'établissement; les choix doivent partir, non d'en » bas, où ils se font toujours nécessairement » mal, mais d'en haut, où ils se feront nécessairement bien; car les électeurs auront » toujours le plus grand intérêt au maintien » de l'ordre et à celui de la liberté publique, » à la stabilité des institutions et au progrès » des idées, à la fixité des bons principes et à » l'amélioration graduelle des lois et de l'administration. Quand les nominations des fonctionnaires, pour désignation spéciale de fonctions, se font par le peuple, les choix sont

---

(1) Considérations sur la constitution de l'an 8, par M. le sénateur Cabanis.

» en général essentiellement mauvais (1). S'il
» s'agit de magistratures éminentes, les corps
» électoraux inférieurs choisissent eux-mêmes
» assez mal. Ce n'est plus alors que par une
» espèce de hasard que quelques hommes de
» mérite s'y trouvent de temps en temps appe-
» lés. Les nominations au corps législatif,
» par exemple, ne peuvent être convenable-
» ment faites que par des hommes qui con-
» naissent bien l'objet ou le but général de
» toute législation, qui soient très au fait de
» l'état présent des affaires et des esprits, qui
» puissent, en parcourant de l'œil toutes les
» divisions du territoire, y désigner d'une main
» sûre l'élite des talens, des vertus et des lu-
» mières. Quand un peuple nomme ses man-
» dataires principaux sans intermédiaire, et
» qu'il est nombreux et disséminé sur un vaste
» territoire, cette opération l'oblige inévita-

(1) Je ne puis m'empêcher de rapprocher de cette assertion le sentiment de Machiavel et de Montesquieu, bien que je l'aye déjà indiqué précédemment. Les hommes, dit le premier, quoique sujets à se tromper sur le général, ne se trompent pas sur le particulier. Le peuple est admirable, dit le second, pour choisir ceux à qui il doit confier une partie de son autorité; et tout le reste du paragraphe démontre que Montesquieu a en vue une désignation spéciale, une fonction déterminée.

» blement à se diviser en sections ; ces sections
» sont placées à des distances qui ne leur per-
» mettent ni communication, ni accord réci-
» proque. Il en résulte des choix sectionnaires.
» Il faut chercher l'unité des élections dans
» l'unité du pouvoir électoral. »

Ces raisonnemens reposent sur une idée très-exagérée de l'intérêt général, du but général, de la législation générale, de toutes les choses auxquelles cette épithète s'applique. Qu'est-ce que l'intérêt général, sinon la transaction qui s'opère entre les intérêts particuliers? Qu'est-ce que la représentation générale, sinon la représentation de tous les intérêts partiels qui doivent transiger sur les objets qui leur sont communs? L'intérêt général est distinct sans doute des intérêts particuliers, mais il ne leur est point contraire. On parle toujours comme si l'un gagnait à ce que les autres perdent; il n'est que le résultat de ces intérêts combinés; il ne diffère d'eux que comme un corps diffère de ses parties. Les intérêts individuels sont ce qui intéresse le plus les individus; les intérêts sectionnaires ce qui intéresse le plus les sections : or ce sont les individus, ce sont les sections qui composent le corps politique; ce sont par conséquent les intérêts de ces individus et de

ces sections qui doivent être protégés : si on les protége tous, l'on retranchera, par cela même, de chacun ce qu'il contiendra de nuisible aux autres; et de là seulement peut résulter le véritable intérêt public. Cet intérêt public n'est autre chose que les intérêts individuels, mis réciproquement hors d'état de se nuire. Cent députés, nommés par cent sections d'un état, apportent dans le sein de l'assemblée les intérêts particuliers, les préventions locales de leurs commettans; cette base leur est utile : forcés de délibérer ensemble, ils s'aperçoivent bientôt des sacrifices respectifs qui sont indispensables; ils s'efforcent de diminuer l'étendue de ces sacrifices, et c'est l'un des grands avantages de leur mode de nomination. La nécessité finit toujours par les réunir dans une transaction commune; et plus les choix ont été sectionnaires, plus la représentation atteint son but général. Si vous renversez la gradation naturelle, si vous placez le corps électoral au sommet de l'édifice, ceux qu'il nomme se trouvent appelés à prononcer sur un intérêt public dont ils ne connaissent pas les élémens; vous les chargez de transiger pour des parties dont ils ignorent ou dont ils dédaignent les besoins. Il est bon que le représentant d'une section soit l'organe de cette

section ; qu'il n'abandonne aucun de ses droits réels ou imaginaires qu'après les avoir défendus ; qu'il soit partial pour la section dont il est le mandataire, parce que, si chacun est partial pour ses commettans, la partialité de chacun, réunie et conciliée, aura les avantages de l'impartialité de tous.

Les assemblées, quelque sectionnaire que puisse être leur composition, n'ont que trop de penchant à contracter un esprit de corps qui les isole de la nation. Placés dans la capitale, loin de la portion du peuple qui les a nommés, les représentans perdent de vue les usages, les besoins, la manière d'être du département qu'ils représentent ; ils deviennent dédaigneux et prodigues de ces choses : que sera-ce si ces organes des besoins publics sont affranchis de toute responsabilité locale (1), mis pour jamais au-dessus des suffrages de leurs concitoyens, et choisis par un corps placé, comme on le veut, au sommet de l'édifice constitutionnel ?

Plus un état est grand, et l'autorité centrale forte, plus un corps électoral unique est inad-

(1) L'on sent bien qu'ici, par le mot de responsabilité, je n'entends point une responsabilité légale, mais une responsabilité d'opinion.

missible, et l'élection directe indispensable. Une peuplade de cent mille hommes pourrait investir un sénat du droit de nommer ses députés; des républiques fédératives le pourraient encore : leur administration intérieure ne courrait au moins pas de risques. Mais dans tout gouvernement qui tend à l'unité, priver les fractions de l'état d'interprètes nommés par elle, c'est créer des corporations délibérant dans le vague, et concluant de leur indifférence pour les intérêts particuliers à leur dévouement pour l'intérêt général.

Ce n'est pas le seul inconvénient de la nomination des mandataires du peuple par un sénat.

Ce mode détruit d'abord l'un des plus grands avantages du gouvernement représentatif, qui est d'établir des relations fréquentes entre les diverses classes de la société. Cet avantage ne peut résulter que de l'élection directe (1). C'est cette élection qui nécessite, de la part des classes puissantes, des ménagemens soutenus envers les classes inférieures. Elle force la richesse à dissimuler son arrogance,

---

(1) Je dois observer que cette considération milite également avec force contre l'idée de confier l'élection aux plus imposés de chaque département.

le pouvoir à modérer son action, en plaçant, dans le suffrage de la partie la moins opulente des propriétaires, une récompense pour la justice et pour la bonté, un châtiment contre l'oppression. Il ne faut pas renoncer légèrement à ce moyen journalier de bonheur et d'harmonie, ni dédaigner ce motif de bienfaisance, qui peut d'abord n'être qu'un calcul, mais qui bientôt devient une vertu d'habitude (1).

L'on se plaint de ce que les richesses se concentrent dans la capitale, et de ce que les campagnes sont épuisées, par le tribut continuel

(1) On objectera, peut-être, qu'en accordant, comme je le fais plus loin, les droits politiques aux propriétaires seuls, je diminue cet avantage du système représentatif. Mais, 1°. J'accorde ces droits politiques aux possesseurs de propriétés tellement modiques, qu'ils seront toujours, malgré leurs propriétés, dans une dépendance sinon absolue, du moins relative, des classes opulentes. 2°. Il n'y a pas entre les petits propriétaires et les non-propriétaires une ligne de démarcation telle, que le riche puisse se concilier les premiers en opprimant les seconds. Les non propriétaires, les artisans dans les bourgs et les villages, les journaliers dans les hameaux, sont tous parens des propriétaires. Ils feraient cause commune contre l'oppresseur. Il est donc nécessaire de les ménager tous, pour obtenir les suffrages de ceux qui auront le droit de voter : et de la sorte la propriété se trouvera respectée, et les égards dus à l'indigence acquerront une garantie.

qu'elles y portent et qui ne leur revient jamais. L'élection directe repousse les propriétaires vers les propriétés, dont sans elle ils s'éloignent. Lorsqu'ils n'ont que faire des suffrages du peuple, leur calcul se borne à retirer de leurs terres le produit le plus élevé. L'élection directe leur suggère un calcul plus noble, et bien plus utile à ceux qui vivent sous leur dépendance. Sans l'élection populaire, ils n'ont besoin que de crédit, et ce besoin les rassemble autour de l'autorité centrale. L'élection populaire leur donne le besoin de la popularité, et les reporte vers sa source, en fixant les racines de leur existence politique dans leurs possessions (1).

L'on a vanté quelquefois les bienfaits de la féodalité, qui retenait le seigneur au milieu de ses vassaux, et répartissait également l'opulence entre toutes les parties du territoire.

---

(1) Ce raisonnement n'aurait pas moins de force, si, dans une monarchie constitutionnelle, on confiait au Roi le choix définitif entre les candidats présentés; et il y aurait un autre danger dans ce mode qui avait été proposé au comité de constitution en 1814. Si le candidat choisi par le Roi désapprouvait quelque mesure du gouvernement, il se trouverait placé entre un devoir moral et un devoir politique, entre la reconnaissance et l'intérêt public.

L'élection populaire a le même effet désirable, sans entraîner les mêmes abus.

On parle sans cesse d'encourager, d'honorer l'agriculture et le travail. L'on essaye des primes que distribue le caprice, des décorations que l'opinion conteste. Il serait plus simple de donner de l'importance aux classes agricoles; mais cette importance ne se crée point par des décrets. La base en doit être placée dans l'intérêt de toutes les espérances à la reconnaître, de toutes les ambitions à la ménager.

En second lieu, la nomination par un sénat aux fonctions représentatives tend à corrompre ou du moins à affaiblir le caractère des aspirans à ces fonctions éminentes.

Quelque défaveur que l'on jette sur la brigue, sur les efforts dont on a besoin pour captiver une multitude, ces choses ont des effets moins fâcheux que les tentatives détournées qui sont nécessaires pour se concilier un petit nombre d'hommes en pouvoir.

La brigue, dit Montesquieu, est dangereuse dans un sénat, elle est dangereuse dans un corps de nobles; elle ne l'est pas dans le peuple, dont la nature est d'agir par passion (1).

---

(1) Esprit des Lois, II. 2, 3.

Ce que l'on fait pour entraîner une réunion nombreuse doit paraître au grand jour, et la pudeur modère les actions publiques; mais, lorsqu'on s'incline devant quelques hommes que l'on implore isolément, on se prosterne à l'ombre, et les individus puissans ne sont que trop portés à jouir de l'humilité des prières et supplications obséquieuses.

Il y a des époques où l'on redoute tout ce qui ressemble à de l'énergie : c'est quand, les constitutions étant mal assises, la tyrannie veut s'établir, et que la servitude croit encore en profiter. Alors on vante la douceur, la souplesse, les talens occultes, les qualités privées; mais ce sont des époques d'affaiblissement moral. Que les talens occultes se fassent connaître; que les qualités privées trouvent leur récompense dans le bonheur domestique, que la souplesse et la douceur obtiennent les faveurs des grands : aux hommes qui commandent l'attention, qui attirent le respect, qui ont acquis des droits à l'estime, à la confiance, à la reconnaissance du peuple, appartiennent les choix de ce peuple; et ces hommes plus énergiques seront aussi plus modérés.

On se figure toujours la médiocrité comme paisible; elle n'est paisible que lorsqu'elle est impuissante. Quand le hasard réunit beaucoup

d'hommes médiocres et les investit de quelque force, leur médiocrité est plus agitée, plus envieuse, plus convulsive dans sa marche que le talent, même lorsque les passions l'égarent. Les lumières calment les passions, elles adoucissent l'égoïsme en rassurant la vanité.

Revenons-en donc à l'élection directe.

Témoin des désordres apparens qui agitent en Angleterre les élections contestées, j'ai vu combien le tableau de ces désordres est exagéré. J'ai vu sans doute des élections accompagnées de rixes, de clameurs, de disputes violentes; mais le choix n'en portait pas moins sur des hommes distingués ou par leurs talens, ou par leur fortune : et, l'élection finie, tout rentrait dans la règle accoutumée. Les électeurs de la classe inférieure, naguère obstinés et turbulens, redevenaient laborieux, dociles, respectueux même. Satisfaits d'avoir exercé leurs droits, ils se pliaient d'autant plus facilement aux supériorités et aux conventions sociales, qu'ils avaient, en agissant de la sorte, la conscience de n'obéir qu'au calcul raisonnable de leur intérêt éclairé. Le lendemain d'une élection, il ne restait plus la moindre trace de l'agitation de la veille. Le peuple avait repris ses travaux, mais l'esprit public avait reçu l'ébranlement salutaire nécessaire pour le ranimer.

Que si l'on redoute le caractère français, plus impétueux, plus impatient du joug de la loi, je dirai que nous ne sommes tels que parce que nous n'avons pas contracté l'habitude de nous réprimer nous-mêmes. Il en est des élections comme de tout ce qui tient au bon ordre. Par des précautions inutiles, on cause le désordre, ou bien on l'accroît. En France, nos spectacles, nos fêtes sont hérissés de gardes et de baïonnettes; on croirait que trois citoyens ne peuvent se rencontrer sans avoir besoin de deux soldats pour les séparer. En Angleterre, vingt mille hommes se rassemblent, pas un soldat ne paraît au milieu d'eux; la sûreté de chacun est confiée à la raison et à l'intérêt de chacun; et cette multitude, se sentant dépositaire de la tranquillité publique et particulière, veille avec scrupule sur ce dépôt.

L'élection populaire peut seule investir la représentation nationale d'une force véritable, et lui donner dans l'opinion des racines profondes. Le représentant nommé par tout autre mode ne trouve nulle part une voix qui reconnaisse la sienne; aucune fraction du peuple ne lui tient compte de son courage, parce que toutes sont découragées par la longue filière, dans les détours de laquelle leur suffrage s'est

dénaturé ou a disparu. La tyrannie invoque tour à tour les votes d'une prétendue représentation contre ce peuple, et le nom de ce peuple contre cette prétendue représentation. Ce vain simulacre ne sert jamais de barrière, mais sert d'apologie à tous les excès (1).

IV. Les chambres ont l'initiative concurremment avec le pouvoir exécutif.

---

(1) Je dois observer qu'on a objecté que l'élection populaire n'existait pas pleinement en Angleterre, parce qu'il y a des bourgs où les électeurs sont très-peu nombreux; dans quelques-uns même il n'y a qu'un seul électeur : mais à côté de ces bourgs il y a des comtés et des villes où le nombre des électeurs est immense : c'est de là que proviennent la vie et le mouvement qu'imprime à l'esprit public l'élection directe. Dira-t-on que les bourgs où les électeurs sont peu nombreux servent de contre-poids nécessaire? mais ce contre-poids se trouverait dans les conditions de propriété que j'ai proposées, et qui sont plus fortes qu'en Angleterre pour les électeurs. Le reste se fera de lui-même. Qu'une constitution sage s'établisse : vous aurez bientôt de grands propriétaires que l'élection par le peuple fixera chez eux. Beaucoup d'élections dépendront de ces grands propriétaires, sinon par le droit, du moins par le fait. C'est la tendance naturelle : mais il faut attendre ; il faut consacrer de bons principes, et laisser les institutions se modifier. Ce qui se fait par le temps n'est pas un abus ; mais créer des abus pour imiter le temps n'est ni raisonnable ni possible.

Observations. — L'un des chefs-d'œuvres de ce qu'on nommait la constitution de l'an 8, était de priver de l'initiative les représentans du peuple. J'ai entendu défendre cette bizarre disposition par l'exemple de quelques nations anciennes. Mais chez ces nations, le pouvoir législatif était exercé par le peuple entier, et l'initiative était confiée à un sénat. Il en était à peu près de même à Genève ; les pouvoirs constitués rédigeaient les lois, et les portaient au conseil général, c'est-à-dire, à l'assemblée de tous les citoyens, pour qu'ils décidassent par oui ou par non. Mais qui ne sent que cette institution appartient à la démocratie pure, où le nombre des citoyens les empêche de discuter? La démocratie est bien différente du gouvernement représentatif; dans ce dernier, quel que soit le nombre des représentans de la nation, il ne se rapprochera jamais de celui des citoyens.

Le but d'une assemblée représentative est d'exprimer les besoins du peuple. On l'investit de cette mission, parce que les membres de cette assemblée, pris dans le sein du peuple même, sont censés connaître tous ses besoins. Mais, si l'initiative leur est refusée, à quoi leur sert cette connaissance? De quelle utilité lui sont des organes, s'ils ne peuvent que répondre,

et sont condamnés au silence, dès qu'on ne les interroge pas?

Quand il s'agit de faire une loi, la réunion d'un grand nombre de législateurs est utile, parce que les lois doivent être le résultat d'une multitude d'idées; il faut que des hommes différens par leurs habitudes, leurs rapports et leurs positions sociales, mettent en commun le tribut de leurs réflexions et de leurs expériences. Il n'en est pas de même du droit de rejeter les lois proposées. La connaissance des vices d'une loi n'est qu'un acte de jugement. Le pouvoir exécutif sent mieux ce qui peut faire du mal; le pouvoir représentatif découvre mieux ce qui peut faire du bien: il appartient donc plus spécialement au premier d'empêcher; proposer appartient à l'autre.

Ce n'est pas que l'initiative doive être refusée au pouvoir exécutif. Il faut pourvoir aux besoins du gouvernement, comme à ceux du peuple. Les ministres doivent avoir l'initiative comme les représentans (1). Loin que ce soit

(1) Toutefois il arrivera naturellement que les ministres n'exerceront presque jamais l'initiative en qualité de ministres. Siégeant dans les chambres, au nombre des représentans, ils feront, comme représentans, les propositions qu'exigeront les circonstances ou les besoins de l'état. Le gouverne-

une cause de discorde, c'est un moyen d'accord. Il en est des pouvoirs comme des individus : des gênes inutiles en font des ennemis, une liberté suffisante en fait des alliés.

Sans l'initiative, les ministres seraient des esclaves. Les représentans du peuple pourraient les rendre odieux, en les forçant, par un seul article, à rejeter des lois d'ailleurs salutaires; mais, d'un autre côté, si le corps représentatif était privé de l'initiative, il courrait le même danger. Le pouvoir exécutif, ayant seul le droit de rédiger les lois, placerait les assemblées dans l'alternative de repousser le bien ou de consentir le mal; et on leur reprocherait plus sévèrement des lois qu'elles auraient consenties, qu'on ne reprocherait à des ministres des lois qu'ils n'auraient que proposées. On verrait dans le consentement l'action définitive; et, pour comble de maux, il serait interdit aux repré-

---

ment sentira qu'il est de sa dignité d'attendre plutôt que de devancer. Quand il propose des projets de loi, c'est lui qui se soumet au jugement des chambres. Quand il attend la proposition des chambres, il devient leur juge. *Princ. de politique*, p. 134. C'est au moment où je réimprimais ces lignes et le texte entier de ce chapitre, qu'on m'a accusé d'avoir approuvé la disposition de l'acte additionnel qui enlevait aux chambres l'initiative.

sentans du peuple de réparer leurs propres erreurs. L'expérience les éclairerait en vain sur les vices des lois qu'ils auraient imprudemment adoptées ; ces lois subsisteraient malgré les regrets, les remords de leurs auteurs.

Cette organisation ressemblerait à notre ancienne et détestable jurisprudence sur les prévenus d'émigration ; l'autorité, revêtue de la faculté d'inscrire, n'avait plus celle de rayer : admirable mode de rendre l'injustice irréparable !

Ajoutons que la France se trouve dans un état particulier, relativement à l'initiative. Toutes les lois révolutionnaires subsistent. Il n'y a pas une action simple et légitime, pas un sentiment naturel, qui n'ait été l'objet d'une loi pénale ; il n'y a pas un devoir dont une loi n'ait prohibé l'accomplissement ; il n'y a pas une vertu qu'une loi n'ait proscrite, pas une trahison qu'une loi n'ait salariée, pas un forfait qu'une loi n'ait ordonné. Il y a des lois qui prononcent la peine de mort contre quiconque répand une nouvelle hasardée, la peine de mort contre quiconque donne asile à un inconnu, la peine de mort contre quiconque correspond avec son père, ou le nourrit dans l'étranger.

Certes, le gouvernement actuel n'a pas l'in-

tention de faire usage de ces lois; mais elles existent pourtant : est-il juste, est-il possible de refuser aux organes d'un peuple le droit de demander leur annulation? Elles seraient encore un opprobre, quand elles ne seraient plus un fléau (1).

Craint-on la turbulence des assemblées, leurs propositions intempestives, l'ardeur de chacun de leurs membres à se distinguer? Mais les lois ont besoin d'être sanctionnées : les assemblées peuvent être dissoutes; on peut ajouter d'autres précautions; on peut accorder à l'assemblée même le droit de prononcer sur la convenance

(1) Ces lois subsistent en quelque sorte à l'insu des législatures qui se succèdent. Elles s'entassent dans les codes; elles tombent en désuétude : les gouvernés les oublient, mais elles planent sur leurs têtes, enveloppées d'un nuage, et l'autorité légataire de ces armes pernicieuses trouve d'avance toutes les iniquités autorisées. L'une des principales tyrannies de Tibère, dit Montesquieu, *Esprit des Lois*, VII, 13, fut l'abus qu'il fit des anciennes lois. J'ai souvent pensé qu'une précaution utile en tout pays serait une révision périodique de toutes les lois, à des époques fixes. On astreindrait ainsi l'autorité à faire connaître ce qu'elle veut maintenir. Or tous les codes contiennent des lois dont les gouvernemens font usage, parce qu'elles existent : mais ils rougiraient de prendre sur eux la responsabilité publique d'une nouvelle sanction.

des propositions qu'on veut lui faire. C'est ainsi que le parlement anglais écarte les discussions inutiles ou dangereuses : mais la privation de l'initiative ne modère pas les assemblées ; elle détruit la base et la nature de la représentation (1).

---

(1) Je n'ai pas cru devoir distinguer le droit de consentir les impôts de celui de voter les autres lois. C'est à tort, ce me semble, qu'on envisage la faculté de refuser les impôts comme une garantie politique; ce n'est qu'un moyen d'améliorer la nature des impôts, ou d'en diminuer la masse; mais ce n'est point un préservatif contre d'autres abus ou d'autres excès. Un gouvernement, dit-on, ne peut faire la guerre, ou même exister dans l'intérieur, si l'on ne pourvoit à ses dépenses en refusant les impôts. Le corps législatif peut donc forcer son gouvernement non-seulement à rester en paix avec ses voisins, mais à respecter la liberté des gouvernés. L'on oublie, en raisonnant ainsi, que ce qui paraît le plus décisif dans la théorie est souvent, dans la pratique, le plus impossible. Lorsqu'un gouvernement a commencé une guerre, fût-elle injuste, lui disputer les moyens de la soutenir ne serait pas le punir seul, mais punir la nation innocente de ces fautes. Il en est de même du refus des impôts pour malversations ou vexations intérieures. Un gouvernement commet des actes arbitraires, les représentans du peuple croient le désarmer en ne votant aucune contribution ; mais, en supposant que dans cette crise violente tout se passe constitutionnellement, sur qui retombera cette lutte? L'autorité trouvera des ressources momentanées dans son influence, dans les

V. Les lois proposées dans les chambres y sont discutées publiquement.

Observations. — Jusqu'à nos jours, chez toutes les nations où il y avait des formes représentatives, quelque imparfaites que fussent ces formes, la discussion était inséparable de la proposition et de l'adoption des lois. La constitution de l'an 8 parut, et le peuple de Constantinople ne fut plus le seul peuple représenté par des muets.

---

fonds mis antérieurement à sa disposition, dans les avances de ceux qui, jouissant de ses faveurs ou même de ses injustices, ne veulent pas qu'elle soit ébranlée, ou de ceux encore qui, croyant à son triomphe, spéculeront sur les besoins du moment. Les premières victimes seront les employés subalternes, les entrepreneurs de toutes dénominations, les créanciers de l'état, et par contre-coup les créanciers de tous les individus de ces différentes classes. Avant que le gouvernement cède, toutes les fortunes seront bouleversées. Ai-je besoin de faire observer qu'il en résultera contre la représentation nationale une haine universelle ? Le gouvernement l'accusera de toutes les privations que subiront les citoyens : ces derniers, sans se livrer à des questions de droit et de théorie, lui reprocheront leurs besoins et leurs malheurs. Ces considérations sont importantes, parce que, lorsqu'on organise une monarchie constitutionnelle, il ne faut pas se tromper sur l'efficacité des garanties qu'on met en réserve pour la liberté.

Pour motiver cette disposition inouïe, on avait comparé le corps législatif à un tribunal, et l'on avait dit que des juges ne devaient pas être des plaideurs : merveilleuse chose que les comparaisons pour fausser les idées! Les juges, dans les tribunaux, ont la faculté d'interroger les parties ; le corps législatif n'avait pas celle d'interroger les orateurs qui discutaient devant lui : un mot pouvait être nécessaire pour éclaircir une question ; personne n'avait droit de le provoquer ; on condamnait le corps législatif à écouter, peut-être sans comprendre, et on lui ordonnait de prononcer.

Il est vrai qu'on avait accordé la discussion à une autre assemblée, mais ses suffrages n'avaient point d'autorité; l'on avait confondu la considération individuelle dont les écrivains peuvent jouir, avec la considération légale qui doit entourer un corps. Les écrivains n'ont besoin, pour être estimés, que de vues sages et utiles ; un corps a besoin de pouvoir : son impuissance le rend ridicule; si les écrivains ne le sont pas, c'est qu'ils ne forment point un corps. Chaque citoyen sent que la mission qu'ils exercent peut être la sienne ; que l'influence à laquelle ils aspirent est la seule arme de la faiblesse contre la force ; qu'elle ne repose que sur l'opinion, et l'opinion répugne à renverser son propre

empire; mais une corporation, privilégiée seulement pour parler, et sous la condition expresse qu'on ne l'écoutera pas; une corporation, babillarde de droit et nulle de fait, ne pouvait avoir de considération; son zèle même aurait tourné contre elle, par l'inutilité de ses efforts. Nous oserons cependant le dire. Placés, par la constitution même, dans une position si défavorable, et pliant sous le poids de circonstances plus fâcheuses encore, des membres de cette assemblée, qui avaient accepté la mission de transmettre à la France quelque tradition de représentation nationale, restèrent fidèles à ce devoir. Ils étaient menacés par la force, condamnés par la faiblesse, désavoués par le découragement. Ils suivirent une route uniforme, sans se livrer à l'impatience, sans pâlir devant les fureurs; ils annoncèrent à leur patrie, qui refusait de les écouter, les maux qu'elle se préparait, et résistèrent à l'homme puissant durant sa puissance, tandis que ceux qui ont foulé aux pieds l'homme tombé le servaient alors de leur éloquence déplorable et de leur zèle empressé(1).

(1) L'article 32 de la Charte porte que toutes les délibérations de la chambre des pairs sont secrètes. Doit-on, comme on le fait, en conclure que les discussions le seront aussi? Je ne le pense pas. On ne voit aucun motif pour établir cette

VI. Les ministres peuvent être membres des assemblées représentatives, et les membres de ces assemblées peuvent devenir ministres, en se soumettant à une réélection, et pourvu que le nombre des ministres siégeant dans les chambres ne soit jamais que d'un membre sur cent.

Observations. — Il est facile de déclamer contre la dépendance où l'espoir d'arriver à des places éminentes jette les représentans du peuple ; et ces déclamations sont toujours applaudies par ceux qui n'ont pas l'espoir d'arriver à ces places éminentes. Mais l'indépendance de la représentation nationale doit reposer sur des

---

différence entre les deux chambres, et il me semble qu'indépendamment des raisons générales que je viens d'alléguer, plusieurs, qui prennent leur source dans l'état de l'opinion, militent pour que l'on accorde à la pairie tous les moyens de s'entourer de la considération publique. Il ne faut pas se le déguiser, et je démontre cette vérité ailleurs. De toutes nos institutions, la pairie héréditaire est celle qui a le plus contre elle le sentiment populaire : toutes nos habitudes depuis 25 ans, toutes nos doctrines depuis un siècle, s'élèvent pour la repousser. Il est donc urgent de ne lui refuser aucune des chances qui peuvent l'aider à reconquérir la faveur de la nation. La France ne pardonnera aux pairs une distinction que je crois utile, mais qui blesse beaucoup de très-bons esprits et un plus grand nombre d'âmes indépendantes, que si elle voit aussi des pairs parmi ses défenseurs.

bases plus larges. Si vous la supposez corruptible par des places, les moyens de la corruption sont si variés que toute précaution de détail sera inutile.

De grands avantages résultent de l'admission des représentans du peuple aux emplois du ministère. Cette admission est peut-être ce qui a conservé la constitution anglaise.

Bien que les fonctions représentatives soient les premières en dignité réelle, et les plus convenables aux caractères élevés, les places du ministère, étant dans un grand empire une route plus sûre vers le pouvoir et vers les richesses, seront toujours plus désirées par les ambitions vulgaires. Si les membres des assemblées ne peuvent jamais participer au gouvernement, comme ministres, il est à craindre qu'ils ne regardent le gouvernement comme leur ennemi naturel. Si au contraire les ministres peuvent être pris parmi les législateurs, les ambitieux ne dirigeront leurs efforts que contre les hommes et respecteront l'institution. Les attaques, ne portant que sur les individus, seront moins dangereuses pour l'ensemble. Nul ne voudra briser un instrument dont il pourra conquérir l'usage; et tel qui chercherait à diminuer la force du pouvoir exécutif, si cette force devait toujours lui rester étrangère, la ménagera, si elle peut devenir un jour sa propriété.

Nous en voyons l'exemple en Angleterre. Les ennemis du ministère contemplent dans son pouvoir leur force et leur autorité futures; l'opposition épargne les prérogatives du gouvernement comme son héritage, et respecte ses moyens à venir dans ses adversaires présens. C'est un grand vice, dans une constitution, que d'être placée entre les partis, de manière que l'un ne puisse arriver à l'autre qu'à travers la constitution. C'est cependant ce qui a lieu lorsque le pouvoir exécutif, mis hors la portée des législateurs, est pour eux toujours un obstacle et jamais une espérauce.

On ne peut se flatter d'exclure les factions d'une organisation politique, où l'on veut conserver les avantages de la liberté. Il faut donc travailler à rendre ces factions le plus innocentes qu'il est possible; et comme elles doivent quelquefois être victorieuses, il faut d'avance prévenir ou adoucir les inconvéniens de leur victoire.

La présence des ministres dans les assemblées est encore avantageuse à d'autres égards. Ils y discutent eux-mêmes les décrets nécessaires à l'administration; ils y portent des connaissances de fait que l'exercice seul du gouvernement peut donner. L'opposition ne paraît pas une hostilité, la persistance ne dégénère pas

en obstination. Le gouvernement cède aux objections raisonnables ; il amende les propositions fautives ; il explique les rédactions obscures. L'autorité rend ainsi, sans être compromise, un juste hommage à la raison, et se défend elle-même par les armes du raisonnement.

Quand les ministres sont membres des assemblées, ils sont plus facilement attaqués, s'ils sont coupables ; car, sans qu'il soit besoin de les dénoncer, il suffit de leur répondre. Ils se disculpent aussi plus facilement, s'ils sont innocens, puisqu'à chaque instant ils peuvent expliquer et motiver leur conduite.

En réunissant les individus, sans cesser de distinguer les pouvoirs, on constitue un gouvernement en harmonie, au lieu de créer deux camps sous les armes. Il en résulte encore qu'un ministre inepte ou suspect ne peut garder la puissance. En Angleterre le ministre perd de fait sa place s'il se trouve en minorité (1). J'ai cependant ajouté à cet article une précaution que l'état actuel de la représentation en France rend indispensable ; c'est que le nombre des

---

(1) M. Pitt a fait exception à cette règle pendant deux mois en 1784 ; mais c'est que la nation entière était pour son ministère contre la chambre des communes.



ministres siégeant dans les chambres ne soit jamais au-delà d'un membre sur cent. Si, aujourd'hui que la représentation nationale est d'environ deux cent cinquante personnes, tous les ministres et plusieurs fonctionnaires d'un ordre inférieur étaient députés, la chambre ne serait plus la représentation d'un peuple, mais le conseil d'un Roi. J'ai ajouté aussi la nécessité de la réélection pour tout député qui accepterait du gouvernement des fonctions amovibles. Un député qui accepte une place postérieurement à sa nomination, change de position personnelle. Il n'est plus l'homme que la nation avait élu. Il est juste que la nation dise si elle a confiance dans l'homme nouveau.

VII. Aucun discours écrit ne peut être lu dans l'une ou l'autre chambre (1).

Observations. — Quand les orateurs, dans une assemblée, sont obligés de parler d'abondance, celui qui prend la parole est naturellement conduit à répondre à celui qui l'a précédé. Les raisonnemens qu'il vient d'entendre ont

(1) Cet article paraît d'abord minutieux, et il est plus réglémentaire que constitutionnel, j'en conviens: mais l'abus des discours écrits a eu tant d'influence, et a tellement dénaturé la marche de nos assemblées, qu'il est bien désirable d'y porter remède.

fait impression sur son esprit, il ne peut les bannir de sa mémoire; et, lors même qu'il s'est préparé à suivre une autre série d'idées, il en a rencontré de nouvelles qu'il est forcé d'amalgamer aux siennes, pour les appuyer ou les combattre. De la sorte, une véritable discussion s'engage, et les questions sont présentées sous leurs divers points de vue.

Quand les orateurs se bornent à lire ce qu'ils ont écrit dans le silence de leur cabinet, ils ne discutent plus, ils amplifient : ils n'écoutent point, car ce qu'ils entendraient ne doit rien changer à ce qu'ils vont dire : ils attendent que celui qu'ils doivent remplacer ait fini : ils n'examinent pas l'opinion qu'il défend, ils comptent le temps qu'il emploie, et qui leur paraît un retard. Alors il n'y a plus de discussion, chacun reproduit des objections déjà réfutées; chacun laisse de côté tout ce qu'il n'a pas prévu, tout ce qui dérangerait son plaidoyer terminé d'avance. Les orateurs se succèdent sans se rencontrer ; s'ils se réfutent, c'est par hasard : ils ressemblent à deux armées qui défileraient en sens opposé, l'une à côté de l'autre, s'apercevant à peine, évitant même de se regarder, de peur de sortir de la route irrévocablement tracée.

Cet inconvénient d'une discussion qui se

compose de discours écrits, n'est ni le seul, ni le plus à craindre; il en est un plus grave, et qui m'a déterminé à placer parmi les articles constitutionnels une disposition qui peut sembler minutieuse.

Ce qui, parmi nous, menace le plus et le bon ordre et la liberté, ce n'est pas l'exagération, ce n'est pas l'erreur, ce n'est pas l'ignorance, bien que toutes choses ne manquent pas : c'est le besoin de faire effet. Ce besoin, qui dégénère en une sorte de fureur, est d'autant plus dangereux, qu'il n'a pas sa source dans la nature de l'homme, mais est une création sociale, fruit tardif et factice d'une vieille civilisation et d'une capitale immense. En conséquence, il ne se modère pas lui-même, comme toutes les passions naturelles qu'use lenr propre durée. Le sentiment ne l'arrête point, car il n'a rien de commun avec le sentiment : la raison ne peut rien contre lui, car il ne s'agit pas d'être convaincu, mais de convaincre. La fatigue même ne le calme pas; car celui qui l'éprouve ne consulte pas ses propres sensations, mais observe celles qu'il produit sur d'autres. Opinions, éloquence, émotions, tout est moyen, et l'homme lui-même se métamorphose en un instrument de sa propre vanité.

Dans une nation tellement disposée, il faut,

le plus qu'il est possible, enlever à la médiocrité l'espoir de produire un effet quelconque par des moyens à sa portée : je dis un effet quelconque ; car notre vanité est humble en même temps qu'elle est effrénée : elle aspire à tout, et se contente de peu. A la voir exposer ses prétentions, on la dirait insatiable : à la voir se repaître des plus petits succès, on admire sa frugalité.

Appliquons ces vérités à notre sujet. Voulez-vous que nos assemblées représentatives soient raisonnables ? Imposez aux hommes qui veulent y briller, la nécessité d'avoir du talent. Le grand nombre se réfugiera dans la raison, comme pis aller ; mais si vous ouvrez à ce grand nombre une carrière où chacun puisse faire quelques pas, personne ne voudra se refuser cet avantage. Chacun se donnera son jour d'éloquence, et son heure de célébrité. Chacun, pouvant faire un discours écrit ou le commander, prétendra marquer son existence législative, et les assemblées deviendront des académies, avec cette différence, que les harangues académiques y décideront et du sort et des propriétés, et même de la vie des citoyens.

Je me refuse à citer d'incroyables preuves de ce désir de faire effet, aux époques les plus déplorables de notre révolution. J'ai vu des représentans chercher des sujets de discours,

pour que leur nom ne fût pas étranger aux grands mouvemens qui avaient eu lieu; le sujet trouvé, le discours écrit, le résultat leur était indifférent. En bannissant les discours écrits, nous créerons dans nos assemblées ce qui leur a toujours manqué, cette majorité silencieuse qui, disciplinée, pour ainsi dire, par la supériorité des hommes de talent, est réduite à les écouter, faute de pouvoir parler à leur place; qui s'éclaire, parce qu'elle est condamnée à être modeste, et qui devient raisonnable en se taisant. Une majorité de ce genre fait en Angleterre la force et la dignité de la chambre des communes, tandis que l'éloquence de quelques orateurs en fait l'ornement et l'éclat.

VIII. Les membres du pouvoir représentatif ne sont point payés.

Observations.— Lorsqu'un salaire est attaché aux fonctions représentatives, ce salaire devient bientôt l'objet principal. Les candidats n'aperçoivent dans ces fonctions augustes que des occasions d'augmenter ou d'arranger leur fortune, des facilités de déplacement, des avantages d'économie. Les électeurs eux-mêmes se laissent entraîner à une sorte de pitié de coterie, qui les engage à favoriser l'époux qui veut se mettre en ménage, le père malaisé qui veut élever ses fils ou marier ses filles dans la

capitale. Les créanciers nomment leurs débiteurs; les riches, ceux de leurs parens qu'ils aiment mieux secourir aux dépens de l'état qu'à leurs propres frais. La nomination faite, il faut conserver ce qu'on a obtenu, et les moyens ressemblent au but. La spéculation s'achève par la flexibilité ou par le silence.

Payer les représentans du peuple, ce n'est pas leur donner un intérêt à exercer leurs fonctions avec scrupule, c'est seulement les intéresser à se conserver dans l'exercice de ces fonctions.

D'autres considérations me frappent.

Je n'aime pas les fortes conditions de propriété pour l'exercice des fonctions politiques. L'indépendance est toute relative : aussitôt qu'un homme a le nécessaire, il ne lui faut que de l'élévation dans l'âme pour se passer du superflu. Cependant il est désirable que les fonctions représentatives soient occupées, en général, par des hommes, sinon de la classe opulente, du moins dans l'aisance. Leur point de départ est plus avantageux, leur éducation plus soignée, leur esprit plus libre, leur intelligence mieux préparée aux lumières. La pauvreté a ses préjugés comme l'ignorance. Or, si vos représentans ne reçoivent aucun salaire, vous placez la puissance dans la propriété, et

vous laissez une chance équitable aux exceptions légitimes.

Combinez tellement vos institutions et vos lois, dit Aristote, que les emplois ne puissent être l'objet d'un calcul intéressé ; sans cela, la multitude, qui d'ailleurs est peu affectée de l'exclusion des places éminentes, parce qu'elle aime à vaquer à ses affaires, enviera les honneurs et le profit. Toutes les précautions sont d'accord, si les magistratures ne tentent pas l'avidité. Les pauvres préféreront des occupations lucratives à des fonctions difficiles et gratuites. Les riches occuperont les magistratures, parce qu'ils n'auront pas besoin d'indemnités (1).

Ces principes ne sont pas applicables à tous les emplois dans les états modernes ; il en est qui exigent une fortune au-dessus de toute fortune particulière : mais rien n'empêche qu'on ne les applique aux fonctions représentatives (2).

Dans une constitution où les non-propriétaires ne posséderaient pas les droits poli-

---

(1) Aristote, *Politique*.

(2) Les Carthaginois avaient déjà fait cette distinction. Toutes les magistratures nommées par le peuple étaient exercées sans indemnité ; les autres étaient salariées.



tiques, l'absence de tout salaire pour les représentans de la nation me semble naturelle. N'est-ce pas une contradiction outrageante et ridicule, que de repousser le pauvre de la représentation nationale, comme si le riche seul devait le représenter, et de lui faire payer ses représentans, comme si ses représentans étaient pauvres ?

Enfin l'Angleterre a adopté ce système. Je sais qu'on a beaucoup déclamé contre la corruption de la chambre des communes. Comparez les effets de cette corruption prétendue, avec la conduite de nos assemblées ; le parlement anglais a bien plus souvent résisté à la couronne que nos assemblées à leurs tyrans.

La corruption qui naît de vues ambitieuses est bien moins funeste que celle qui résulte de calculs ignobles. L'ambition est compatible avec mille qualités généreuses, la probité, le courage, le désintéressement, l'indépendance; l'avarice ne saurait exister avec aucune de ces qualités. L'on ne peut écarter des emplois les hommes ambitieux; écartons-en du moins les hommes avides : par là nous diminuerons considérablement le nombre des concurrens, et ceux que nous éloignerons seront précisément les moins estimables.

Mais une condition est nécessaire pour que

les fonctions représentatives puissent être gratuites; c'est qu'elles soient importantes. Personne ne voudrait exercer gratuitement des fonctions puériles par leur insignifiance, ou qui seraient honteuses, si elles cessaient d'être puériles; mais aussi, dans une pareille constitution, mieux vaudrait qu'il n'y eût point de fonctions représentatives (1).

IX. Les membres de la seconde chambre sont indéfiniment rééligibles.

Observations. — L'impossibilité de la réélec-

---

(1) Ce point est gagné ; nos députés ne reçoivent plus de salaires, et déjà les chambres sont plus indépendantes et plus respectées. Cependant telle est dans quelques provinces l'ignorance publique, qu'aux élections dernières, des électeurs d'un département qui n'est pas fort éloigné de Paris, disaient, en parlant d'un candidat qu'on leur recommandait, il est à son aise, il n'a pas besoin de places. Je n'ai rien dit ici sur le paiement des pairs, parce que je ne crois pas qu'il y en ait, comme on le prétend, qui sont payés à l'année, et d'autres qui le sont au mois. S'il en était ainsi, la pairie courrait de grands risques ; elle est déjà un objet d'envie, elle en serait un de mépris. L'aristocratie ne doit pas oublier que si elle veut être tolérée au-dessus du peuple, il ne faut pas qu'elle vive trop manifestement aux dépens du peuple : et c'est cet oubli qui a causé la chute de tant d'aristocraties. Celle d'Angleterre est, pour cette raison, plus menacée depuis quelque temps qu'elle ne le pense.

tion est, sous tous les rapports, une grande erreur. La chance d'une réélection non interrompue offre seule au mérite une récompense digne de lui, et forme chez un peuple une masse de noms imposans et respectés. L'influence des individus ne se détruit point par des institutions jalouses; ce qui, à chaque époque, subsiste de cette influence, est nécessaire à cette époque. Ne dépossédons pas le talent par des lois envieuses. L'on ne gagne rien à éloigner ainsi les hommes distingués : la nature a voulu qu'ils prissent place à la tête des associations humaines; l'art des constitutions est de leur assigner cette place, sans que, pour y arriver, ils aient besoin de troubler la paix publique.

Rien n'est plus contraire à la liberté, et plus favorable en même temps au désordre, que l'exclusion forcée des représentans du peuple, après le terme de leurs fonctions. Autant il y a, dans les assemblées, d'hommes qui ne peuvent pas être réélus, autant il y aura d'hommes faibles qui voudront se faire le moins d'ennemis qu'il leur sera possible, afin d'obtenir des dédommagemens ou de vivre en paix dans leur retraite. Si vous mettez obstacle à la réélection indéfinie, vous frustrez le génie et le courage, du prix qui leur est dû; vous pré-

parez des consolations et un triomphe à la lâcheté et à l'ineptie; vous placez sur la même ligne l'homme qui a parlé suivant sa conscience, et celui qui a servi les factions par son audace, ou l'arbitraire par sa complaisance. Les fonctions à vie, observe Montesquieu (1), ont cet avantage, qu'elles épargnent à ceux qui les remplissent, ces intervalles de pusillanimité et de faiblesse qui précèdent, chez les hommes destinés à rentrer dans la classe des simples citoyens, l'expiration de leur pouvoir. La réélection indéfinie a le même avantage; elle favorise les calculs de la morale. Ces calculs seuls ont un succès durable; mais, pour l'obtenir, ils ont besoin du temps.

Les hommes intègres, intrépides, expérimentés dans les affaires, sont-ils d'ailleurs assez nombreux pour qu'on doive repousser volontairement ceux qui ont mérité l'estime générale? Les talens nouveaux parviendront aussi: la tendance du peuple est à les accueillir. Ne lui imposez à cet égard aucune contrainte; ne l'obligez pas, à chaque élection, à choisir de nouveaux venus, qui auront leur fortune d'amour-propre à faire, et à conquérir la célébrité. Rien n'est plus cher pour une nation,

(1) Esp. des Lois, liv. V, ch. 7.

que les réputations à créer. Suivez de grands exemples. Voyez l'Amérique ; les suffrages du peuple n'ont cessé d'y entourer les fondateurs de son indépendance. Voyez l'Angleterre ; des noms, illustrés par des réélections non interrompues, y sont devenus en quelque sorte une propriété populaire. Heureuses les nations fidèles, et qui savent estimer long-temps !

X. Aucune révocation, expulsion ni exclusion ne peut avoir lieu contre les membres de la seconde chambre, si ce n'est pour des délits prévus par les lois.

Observations. — Quelques publicistes ont imaginé d'investir chaque fraction du peuple du droit de révoquer à volonté les mandataires qu'elle aurait nommés. C'est une idée assez naturelle, mais c'est détruire le principe de la représentation, qui veut que chacun des représentans stipule pour les intérêts nationaux en général, et puisse en conséquence leur sacrifier les intérêts partiels et momentanés de ses commettans. Restreindre cette liberté, ou exposer les élus du peuple à en être victimes, ce serait tomber dans un fédéralisme de l'espèce la plus dangereuse. Qui ne prévoit d'ailleurs l'inquiétude, les haines, les ambitions, les calomnies auxquelles la faculté de révocation donnerait un encouragement perpétuel !

D'autres ont voulu attribuer aux assemblées mêmes le droit d'expulser ceux de leurs membres qui leur sembleraient dangereux; c'est encore saper par sa base le système représentatif : une assemblée n'est pas juge de ses membres. Si vous la constituez telle, vous ouvrez un champ libre à toutes les passions, vous mettez sous le joug tantôt une minorité courageuse qui, par des réclamations fondées et persévérantes, aurait pu devenir majorité ; tantôt une majorité vacillante qui, se laissant dominer par une minorité tumultueuse, consentira, comme nous en avons eu plusieurs exemples, à ce qu'on la décime périodiquement.

L'envie se glisse presque toujours dans les partis modérés, parce qu'une passion violente est nécessaire pour imposer silence à la vanité. Les hommes médiocres de la convention se prêtaient à l'expulsion des hommes supérieurs, autant par la haine de la supériorité que par la crainte du péril; et l'on voyait tour à tour la jalousie parlant comme la peur du danger des circonstances, et la peur parodiant la jalousie, et se plaignant, comme elle, de la domination du talent.

Le droit d'expulsion, loin de modérer les écarts des assemblées, les rendrait un théâtre

habituel de luttes violentes ; tous les efforts des partis auraient pour but l'expulsion de leurs adversaires : leur répondre paraîtrait moins sûr et moins facile que les chasser (1).

D'autres enfin ont constitué les assemblées juges de la moralité de leurs successeurs. Cette doctrine détruit les effets de l'élection, dont le but est d'établir l'empire de l'opinion par le renouvellement périodique et libre de ses interprètes. Une assemblée revêtue de cette prérogative, pourrait forcer le peuple à ne nommer que des hommes assermentés aux principes qu'elle-même aurait professés; elle pour-

---

(1) Quelques hommes, lorsqu'on discutait en France la constitution nommée *de l'an* 8, voulaient donner au sénat une sorte d'ostracisme, et l'investir du droit de déclarer inéligibles certains citoyens à certaines fonctions. Mais, chez les anciens mêmes, l'ostracisme était un acte d'oppression et d'injustice. Toute exclusion participe de la nature d'une peine ; or aucune peine, dans un pays libre, ne doit être prononcée sans jugement. Un individu ne saurait être dangereux dans une assemblée représentative, s'il ne domine la majorité : dans ce cas, c'est le corps entier qu'il faut dissoudre. Si cet individu est dans la minorité, nul danger n'existe, et il est de l'essence d'une constitution représentative, que la minorité et chacun de ses membres puisse exprimer son opposition de toutes les manières et avec la plus entière indépendance.

rait indirectement limiter les choix à ses propres membres. Que si son refus n'était que suspensif, et qu'une nomination réitérée dût l'emporter sur sa résistance, l'on n'aurait fait que provoquer un combat fâcheux entre l'assemblée et la nation. L'on a vu les électeurs de Middlesex réélire jusqu'à trois fois M. Wilkes, expulsé de la chambre des communes. Nous avons, il est vrai, dans des occasions pareilles, montré beaucoup moins de persistance; mais c'était une preuve de l'absence d'esprit public parmi nous. Il n'existe aucun objet sur lequel un peuple, lorsqu'il est libre, soit plus obstiné que sur ses choix. Le jour (1) où le corps législatif de France s'est permis de rejeter les élus de la nation, a été l'époque de l'avilissement complet de toute autorité représentative, avilissement qui n'a pas tardé à retomber sur ses auteurs.

XI. Le renouvellement de la seconde chambre s'opère en entier, tous les cinq ans, ou dans le cas de dissolution par la prérogative royale.

Observations. — On a considéré, parmi nous, comme un trait de génie, les modes de renouvellement, à l'aide desquels les nouveaux venus, dans les assemblées représentatives, se trou-

(1) En avril 1798, ou le 22 floréal an 6.

vaient toujours en minorité. Cependant les renouvellemens des assemblées ont pour but, non-seulement d'empêcher les représentans de la nation de former une classe à part et séparée du reste du peuple, mais aussi de donner aux améliorations qui ont pu s'opérer dans l'opinion, d'une élection à l'autre, des interprètes fidèles. Si l'on suppose les élections bien organisées, les élus d'une époque représenteront l'opinion plus fidèlement que ceux des époques précédentes. N'est-il pas absurde de placer les organes de l'opinion existante en minorité devant l'opinion qui n'existe plus? La stabilité sans doute est désirable : aussi ne faut-il pas rapprocher à l'excès les époques de renouvellement; car il est encore absurde de rendre les élections tellement fréquentes, que l'opinion n'ait pu s'éclairer durant l'intervalle qui les sépare. Nous avons d'ailleurs une assemblée héréditaire qui représente la durée. Ne mettons pas des élémens de discorde dans l'assemblée élective qui représente l'amélioration. La lutte de l'esprit conservateur et de l'esprit progressif est plus utile entre deux assemblées que dans le sein d'une seule ; il n'y a pas alors de minorité qui se constitue conquérante ; ses violences dans l'assemblée dont elle fait partie, échouent devant le calme de celle qui sanctionne ou re-

jette ses résolutions ; l'irrégularité, la menace, ne sont plus des moyens d'empire sur une majorité qu'on effraye, mais des causes de déconsidération et de discrédit aux yeux des juges qui doivent prononcer.

Les renouvellemens par tiers ou par cinquième ont des inconvéniens graves, et pour la nation entière, et pour l'assemblée elle-même.

Bien qu'un tiers ou seulement un cinquième puisse être nommé, toutes les espérances n'en sont pas moins mises en mouvement. Ce n'est pas la multiplicité des chances, mais l'existence d'une seule, qui éveille toutes les ambitions ; et la difficulté même rend ces ambitions plus jalouses et plus hostiles. Le peuple est agité par l'élection d'un tiers ou d'un cinquième, comme par un renouvellement total. Dans les assemblées, les nouveaux venus sont opprimés la première année, et bientôt après ils deviennent oppresseurs. Cette vérité a été démontrée par quatre expériences successives (1).

Le souvenir de nos assemblées sans contre-

---

(1) Le tiers de l'an 4 (1796) fut opprimé.
Le tiers de l'an 5 (1797) fut chassé.
Le tiers de l'an 6 (1798) fut repoussé.
Le tiers de l'an 7 (1799) fut victorieux et destructeur.

poids nous inquiète et nous égare sans cesse. Nous croyons apercevoir dans toute assemblée une cause de désordre, et cette cause nous paraît plus puissante dans une assemblée renouvelée en entier. Mais plus le danger peut être réel, plus nous devons être scrupuleux sur la nature des précautions. Nous ne devons adopter que celles dont l'utilité est constatée, et dont le succès est assuré.

CHAPITRE V.

DU POUVOIR JUDICIAIRE.

I. Le pouvoir judiciaire se compose de juges (1) et de jurés.

II. Les jurés sont tirés au sort parmi les citoyens appelés à exercer les droits politiques (!).

III. Les jurés prononcent sur le fait : les juges appliquent la loi.

Observations. — Les principaux argumens par lesquels on attaque en France l'institution du jury, reposent sur le défaut de zèle, l'ignorance, l'insouciance, la frivolité françaises. Ce n'est pas l'institution, c'est la nation qu'on accuse. Or, qui ne voit qu'une institution peut,

(1) J'ai déjà dit que les juges devaient être inamovibles.



dans ses premiers temps, paraître peu convenable à une nation, en raison du peu d'habitude, et devenir convenable et bienfaisante, si elle est bonne intrinsèquement, parce que la nation acquiert, par l'institution même, la capacité qu'elle n'avait pas (1)? Je répugnerai toujours à croire une nation insouciante sur le premier de ses intérêts, sur l'administration de la justice et sur la garantie à donner à l'innocence accusée.

Les Français, dit un adversaire du jury, celui de tous peut-être dont l'ouvrage a produit, contre cette institution, l'impression la plus profonde (2), *les Français n'auront jamais l'instruction ni la fermeté nécessaires pour que le jury remplisse son but. Telle est notre indifférence pour tout ce qui a rapport à l'administration publique, tel est l'empire de l'égoïsme et de l'intérêt particulier, la tiédeur, la nullité de l'esprit public, que la loi qui établit ce mode de procédure ne peut être exécutée.* Mais ce qu'il faut, c'est avoir un esprit public qui surmonte cette tiédeur et cet égoïsme. Croit-on qu'un

(1) Je ne dis ceci que des institutions fixes et légales, et non des mœurs et des usages que les lois ne peuvent changer.

(2) M. Gach, président d'un tribunal de première instance dans le département du Lot.

esprit semblable existerait chez les Anglais, sans l'ensemble de leurs institutions politiques? Dans un pays où l'institution des jurés a sans cesse été suspendue, la liberté des tribunaux violée, les accusés traduits devant des commissions, cet esprit ne peut naître : on s'en prend à l'institution des jurés; c'est aux atteintes qu'on lui a portées qu'il faudrait s'en prendre.

Le juré, dit-on, *ne pourra pas, comme l'esprit de l'institution l'exige, séparer sa conviction intime d'avec les pièces, les témoignages, les indices; choses qui ne sont pas nécessaires quand la conviction existe, et qui sont insuffisantes quand la conviction n'existe pas.* Mais il n'y a aucun motif de séparer ces choses; au contraire, elles sont les élémens de la conviction. L'esprit de l'institution veut seulement que le juré ne soit pas astreint à prononcer d'après un calcul numérique, mais d'après l'impression que l'ensemble des pièces, témoignages ou indices, aura produite sur lui. Or les lumières du simple bon sens suffisent pour qu'un juré sache et puisse déclarer, si, après avoir entendu les témoins, pris lecture des pièces, comparé les indices, il est convaincu ou non.

Si les jurés, continue l'auteur que je cite, *trouvent une loi trop sévère, ils absoudront l'accusé, déclareront le fait non constant contre*

leur conscience; et il suppose le cas où un homme serait accusé d'avoir donné asile à son frère, et aurait par cette action encouru la peine de mort. Cet exemple, selon moi, loin de militer contre l'institution du jury, en fait le plus grand éloge; il prouve que cette institution met obstacle à l'exécution des lois contraires à l'humanité, à la justice et à la morale. On est homme avant d'être juré; par conséquent, loin de blâmer le juré qui, dans ce cas, manquerait à son devoir de juré, je le louerais de remplir son devoir d'homme, et de courir, par tous les moyens qui seraient en son pouvoir, au secours d'un accusé prêt à être puni d'une action qui, loin d'être un crime, est une vertu. Cet exemple ne prouve point qu'il ne faille pas de jurés; il prouve qu'il ne faut pas de lois qui prononcent peine de mort contre celui qui donne asile à son frère.

Mais alors, poursuit-on, *quand les peines seront excessives ou paraîtront telles au juré, il prononcera contre sa conviction.* Je réponds que le juré, comme citoyen et comme propriétaire, a intérêt à ne pas laisser impunis les attentats qui menacent la sûreté, la propriété ou la vie de tous les membres du corps social; cet intérêt l'emportera sur une pitié passagère : l'Angleterre nous en offre une démonstration, peut-

être affligeante. Des peines rigoureuses sont appliquées à des délits qui certainement ne les méritent pas; et les jurés ne s'écartent point de leur conviction, même en plaignant ceux que leur déclaration livre au supplice (1). Il y a dans l'homme un certain respect pour la loi écrite; il lui faut des motifs très-puissans pour la surmonter. Quand ces motifs existent, c'est la faute des lois. Si les peines paraissent excessives au jury, c'est qu'elles le seront; car, encore une fois, ils n'ont aucun intérêt à les trouver telles. Dans les cas extrêmes, c'est-à-dire, quand les jurés seront placés entre un sentiment irrésistible de justice et d'humanité, et la lettre de la loi; j'oserai le dire, ce n'est pas un mal qu'ils s'en écartent; il ne faut pas qu'il existe une loi qui révolte l'humanité du commun des hommes, tellement que des jurés, pris dans le sein d'une nation, ne puissent se déterminer à concourir à l'application de cette loi, et l'institution de juges permanens, que l'habitude réconcilierait avec cette loi barbare, loin d'être un avantage, serait un fléau.

---

(1) J'ai vu des jurés, en Angleterre, déclarer coupable une jeune fille, pour avoir volé de la mousseline de la valeur de treize schelings. Ils savaient que leur déclaration emportait contre elle la peine de mort.

Les jurés, dit-on, *manqueront à leur devoir, tantôt par peur, tantôt par pitié* : si c'est par peur, ce sera la faute de la police trop négligente, qui ne les mettra pas à l'abri des vengeances individuelles ; si c'est par pitié, ce sera la faute de la loi trop rigoureuse.

L'insouciance, l'indifférence et la frivolité des Français sont le résultat d'institutions défectueuses, et l'on allégue l'effet, pour perpétuer la cause. Aucun peuple ne reste indifférent à ses intérêts, quand on lui permet de s'en occuper ; lorsqu'il leur est indifférent, c'est qu'on l'en a repoussé. L'institution du jury est, sous ce rapport, d'autant plus nécessaire au peuple français, qu'il en paraît momentanément plus incapable ; il y trouverait non-seulement les avantages particuliers de l'institution, mais l'avantage général et plus important de refaire son éducation morale.

IV. Toute création de tribunaux extraordinaires, toute suspension ou abréviation des formes, sont des actes inconstitutionnels et punissables.

Observations. — Il est bien essentiel que l'on insère un pareil article dans la Constitution qu'on prépare, et que l'on reconnaisse enfin l'étrange pétition de principes, par laquelle on a sans cesse déclaré convaincus d'avance les

hommes qu'on allait juger. Les formes sont une sauve-garde : l'abréviation des formes est la diminution ou la perte de cette sauve-garde ; l'abréviation des formes est donc une peine ; que si vous infligez cette peine à un accusé, c'est donc que son crime est démontré d'avance : mais, si son crime est démontré, à quoi bon un tribunal, quel qu'il soit ? Si son crime n'est pas démontré, de quel droit le placez-vous dans une classe particulière et proscrite, et le privez-vous, sur un simple soupçon, du bénéfice commun à tous les membres de l'état social?

Cette absurdité n'est pas la seule. Les formes sont nécessaires, ou sont inutiles à la conviction : si elles sont inutiles, pourquoi les conservez-vous dans les procès ordinaires? si elles sont nécessaires, pourquoi les retranchez-vous dans les procès les plus importans? Lorsqu'il s'agit d'une faute légère, et que l'accusé n'est menacé ni dans sa vie, ni dans son honneur, l'on instruit sa cause de la manière la plus solennelle; mais, lorsqu'il est question de quelque forfait épouvantable, et par conséquent de l'infamie et de la mort, l'on supprime d'un mot toutes les précautions tutélaires, l'on ferme le Code des lois, l'on abrège les formalités, comme si l'on pensait que, plus une accusation est grave, plus il est superflu de l'examiner!

Ce sont des brigands, dites-vous, des assassins, des conspirateurs, auxquels seuls nous enlevons le bénéfice des formes; mais, avant de les reconnaître pour tels, ne faut-il pas constater les faits? Or, que sont les formes, sinon les meilleurs moyens de constater les faits? S'il en existe de meilleurs ou de plus courts, qu'on les prenne; mais qu'on les prenne alors pour toutes les causes. Pourquoi y aurait-il une classe de faits, sur laquelle on observerait des lenteurs superflues, ou bien une autre classe, sur laquelle on déciderait avec une précipitation dangereuse? Le dilemme est clair. Si la précipitation n'est pas dangereuse, les lenteurs sont superflues; si les lenteurs ne sont pas superflues, la précipitation est dangereuse. Ne dirait-on pas qu'on peut distinguer, à des signes extérieurs et infaillibles, avant le jugement, les hommes innocens et les hommes coupables; ceux qui doivent jouir de la prérogative des formes, et ceux qui doivent en être privés? C'est parce que ces signes n'existent pas, que les formes sont indispensables; c'est parce que les formes ont paru l'unique moyen pour discerner l'innocent du coupable, que tous les peuples libres et humains en ont réclamé l'institution. Quelqu'imparfaites que soient les formes, elles ont une faculté protectrice qu'on ne leur ravit qu'en les

détruisant ; elles sont les ennemies nées, les adversaires inflexibles de la tyrannie, populaire ou autre. Aussi long-temps que les formes subsistent, les tribunaux opposent à l'arbitraire une résistance plus ou moins généreuse, mais qui sert à le contenir. Sous Charles I[er]., les tribunaux anglais acquittèrent, malgré les menaces de la Cour, plusieurs amis de la liberté ; sous Cromwell, bien que dominés par le protecteur, ils renvoyèrent souvent absous des citoyens accusés d'attachement à la monarchie ; sous Jacques II, Jefferies fut obligé de fouler aux pieds les formes, et de violer l'indépendance des juges mêmes de sa création, pour assurer les nombreux supplices des victimes de sa fureur. Il y a dans les formes quelque chose d'imposant et de précis, qui force les juges à se respecter eux-mêmes, et à suivre une marche équitable et régulière. L'affreuse loi, qui, sous Robespierre, déclara les preuves superflues, et supprima les défenseurs, est un hommage rendu aux formes. Cette loi démontre que les formes, modifiées, mutilées, torturées en tout sens par le génie des factions, gênaient encore des hommes choisis soigneusement entre tout le peuple français, comme les plus affranchis de tout scrupule de conscience et de tout respect pour l'opinion.

Ces observations s'appliquent avec une double force à ces juridictions, dont les noms seuls sont devenus odieux et terribles, à ces conseils ou commissions militaires, qui, chose étrange! pendant toute la durée d'une révolution entreprise pour la liberté, ont fait trembler tous les citoyens. Le prétexte de cette subversion de la justice, c'est que la nature du tribunal est déterminée par la nature du crime. Ainsi l'embauchage, l'espionage, la provocation à l'indiscipline, l'asile ou l'assistance donnés à la désertion et, par une extension naturelle, les conspirations que l'on présume avoir préparé ou préparer quelqu'intelligence ou quelqu'appui dans l'armée, sont regardées, souvent, comme ressortant de la juridiction militaire. Mais c'est encore travestir en crime l'accusation, traiter le prévenu comme un condamné, supposer la conviction avant l'examen, et faire précéder la sentence par un châtiment. Car, je le répète, c'est infliger une peine à un citoyen, que de le priver du bénéfice de ses juges naturels (K).

V. Le concours des pouvoirs constitutionnels ne légitime pas ces actes (L).

VI. Tout raffinement dans les supplices est interdit (M).

VII. La constitution n'admet, contre les coupables, que la peine de mort (N), la déten-



tion (O), la déportation dans des colonies destinées à cet objet.

Observations. — L'établissement de colonies où l'on transporte les criminels, est peut-être, de toutes les mesures de rigueur, la plus conforme à la justice, aux intérêts de la société, et à ceux des individus qu'elle se voit forcée d'éloigner.

La plupart de nos fautes sont occasionées par une sorte de désaccord entre nous et les institutions sociales. Nous arrivons à la jeunesse, souvent avant de connaître, et presque toujours avant de concevoir, ces institutions compliquées. Elles nous entourent de barrières que nous franchissons quelquefois sans nous en apercevoir. Alors s'établit, entre nous et nos alentours, une opposition qui s'accroît par l'impression même qu'elle produit. Cette opposition varie dans ses formes; mais on peut la reconnaître dans toutes les classes de la société : dans les classes supérieures, depuis le misanthrope qui s'isole, jusqu'à l'ambitieux et au conquérant; dans les classes inférieures, depuis le malheureux qui s'étourdit par l'ivresse, jusqu'à celui qui commet des attentats : tous sont des hommes en opposition avec les institutions sociales. Cette opposition se développe avec plus de violence, là où se trouve

le moins de lumières. Elle s'affaiblit, à mesure que nous avançons en âge, que l'énergie des passions s'affaisse, que nous n'évaluons la vie que ce qu'elle vaut, et que le besoin de l'indépendance devient moins impérieux que le besoin du repos. Mais, lorsqu'avant d'arriver à cette période de résignation, un homme a commis quelque faute irréparable, le souvenir de cette faute, le regret, le remords, le sentiment qu'il est jugé trop sévèrement, et que ce jugement est néanmoins sans appel, toutes ces impressions entretiennent celui qu'elles poursuivent dans une irritation, source de fautes nouvelles et plus irréparables encore.

Si maintenant l'on arrachait tout à coup les hommes qui se trouvent dans cette situation funeste, à la pression d'institutions désobéies et au froissement de relations à jamais viciées; s'il ne leur restait de leur vie antérieure que le souvenir de ce qu'ils ont souffert et l'expérience qu'ils ont acquise, combien d'entre eux suivraient une route opposée! avec quel empressement, rendus tout à coup, comme par miracle, à la sécurité, à l'harmonie, à la possession de l'ordre et de la morale, ils préféreraient ces jouissances aux plaisirs momentanés qui les avaient séduits! Comme ils repousseraient les tentations qui les avaient

égarés ! L'expérience a prouvé ce que nous affirmons. Des hommes, déportés à Botany-Bay pour des actions criminelles, ont recommencé la vie sociale, et, ne se croyant plus en guerre avec la société, en sont devenus des membres paisibles et même recommandables.

Au contraire, la condamnation aux travaux publics, si vantée par plusieurs de nos politiques modernes, m'a toujours paru entraîner des inconvéniens de tous les genres.

Il ne m'est, en premier lieu, nullement prouvé que la société ait sur les individus qui troublent l'ordre qu'elle a établi, d'autre droit que celui de leur enlever toute possibilité de nuire. La mort est comprise dans ce droit, mais nullement le travail. Un homme peut mériter de perdre l'usage et la possession de ses facultés; mais il ne peut les aliéner que volontairement. Ceci n'est pas une simple théorie, sans application réelle ; car, si vous admettez qu'un homme puisse être contraint d'aliéner ses facultés, vous retombez inévitablement dans le système de l'esclavage.

Imposer le travail comme une peine, est de plus un exemple dangereux. La grande majorité de l'espèce humaine, dans nos associations actuelles, est condamnée à un travail souvent excessif. Quoi de plus imprudent, de

plus impolitique, de plus insultant que de lui présenter le travail comme le châtiment du crime !

Si le travail des condamnés est véritablement une peine, s'il est différent de celui auquel sont soumises les classes innocentes et laborieuses de la société, s'il est, en un mot, au-dessus des forces humaines, il devient un supplice de mort plus lent et plus douloureux que tout autre. Entre le captif demi-nu, qui, le corps à moitié dans l'eau, traîne des vaisseaux sur le Danube, et le malheureux qui périt sur l'échafaud, je vois, en faveur du dernier, une souffrance moins prolongée.

Si la condamnation aux travaux publics n'est pas une mort raffinée, c'est une cause de dépravation. Dans quelques pays de l'Allemagne, les condamnés, traités avec douceur, soignés dans leurs maladies, s'accoutument à leur destinée, se complaisent dans leur opprobre, et, ne travaillant pas dans leur servitude plus qu'ils ne feraient en liberté, ils offrent aux spectateurs l'image de la gaieté dans la dégradation, du bonheur dans l'avilissement, de la sécurité dans la honte : quel effet doit produire ce spectacle sur l'âme du pauvre, dont l'innocence ne sert qu'à lui imposer une existence non moins laborieuse et plus précaire ?

Enfin, ce bruit des chaînes, ces habits de

forçats, tous ces signes de crime et de châtiment, exposés partout publiquement à nos regards, sont, pour les hommes qui portent en eux quelque sentiment de la dignité humaine, une peine plus habituelle et plus poignante que pour les coupables. La société n'a pas le droit de nous entourer d'une éternelle commémoration de perversité et d'ignominie.

CHAPITRE VI.

DE LA FORCE ARMÉE.

I. La force armée est à la disposition du pouvoir exécutif, qui est tenu de se conformer à cet égard aux règles suivantes (P).

II. La force armée est divisée en trois classes, l'armée de ligne, la garde nationale, la gendarmerie.

III. L'armée de ligne est destinée à garantir la sûreté extérieure de l'état. Elle est placée là où cette sûreté peut être menacée, c'est-à-dire sur les frontières.

IV. Le pouvoir exécutif n'a pas le droit de l'employer dans l'intérieur, si ce n'est dans le cas de révolte ouverte.

V. Même dans ce cas, il est obligé de soumettre toutes ces circonstances à une enquête.

VI. Cette enquête est de droit, et les deux chambres, aussitôt la nouvelle reçue de cet acte du pouvoir exécutif, sont tenues de nommer dans leur sein une commission de vingt et un membres dont la moitié plus un est tirée au sort, pour procéder à cette enquête (Q).

VII. La garde nationale est destinée à garantir la sûreté publique dans l'intérieur de chaque département.

VIII. Elle ne peut franchir les limites de son département, sauf le cas d'une révolte, ou celui d'une invasion.

IX. Dans ce cas, le pouvoir exécutif est soumis aux mêmes règles pour l'emploi extraordinaire de la garde nationale que pour celui de l'armée de ligne.

X. La gendarmerie est destinée à garantir la sûreté privée. Elle poursuit et arrête les criminels.

XI. La gendarmerie ne peut être employée à aucun autre usage, sauf le cas déjà prévu de révolte ou d'invasion.

XII. Les règles indiquées ci-dessus pour l'emploi extraordinaire de la garde nationale et de l'armée de ligne s'appliquent à l'emploi extraordinaire de la gendarmerie.

XIII. Tout commandant ou officier de gendarmerie et tout gendarme qui aura excité des

citoyens au crime pour les dénoncer, est passible des peines que la loi prononce contre le crime ainsi provoqué (R).

XIV. La loi détermine chaque année le nombre de la force armée et le mode de recrutement.

Observations (1). — La division que je viens

(1) En traitant la question de l'organisation de la force armée, j'ai rejeté ces plans chimériques de la dissolution de toute armée permanente, plans que nous ont offerts plusieurs fois dans leurs écrits des rêveurs philanthropes. Lors même que ce projet serait exécutable, il ne serait pas exécuté. Or, je n'écris pas pour développer de vaines théories, mais pour établir, s'il se peut, quelques vérités pratiques. Je pose donc pour première base que la situation du monde moderne, les relations des peuples entre eux, la nature actuelle des choses, en un mot, nécessitent, pour tous les gouvernemens et toutes les nations, des troupes soldées et perpétuellement sur pied.

Faute d'avoir ainsi posé la question, l'auteur de l'Esprit des Lois ne la résout point. Il dit d'abord (*Esprit des Lois*, XI, 6), qu'il faut que l'armée soit peuple et qu'elle ait le même esprit que le peuple; et, pour lui donner ce esprit, il propose que ceux qu'on emploie dans l'armée aient assez de bien pour répondre de leur conduite, et ne soient enrôlés que pour un an, deux conditions impossibles parmi nous. Que s'il y a un corps de troupes permanent, il veut que la puissance législative le puisse dissoudre à son gré. Mais ce corps de troupes, revêtu qu'il sera de toute la force matérielle de l'état, pliera-t-il sans murmure

d'indiquer pour la force armée, paraît d'abord la même que celle qui existe dans plusieurs pays, et surtout en France. Il y a une armée de ligne, une garde nationale, une gendarmerie. Mais les fonctions de ces trois classes de force armée se confondent souvent. Tantôt l'armée de ligne est employée dans l'intérieur, et prend ainsi la place de la garde nationale.

---

devant une autorité morale? M. de Montesquieu établit fort bien ce qui devrait être, mais il ne donne aucun moyen pour que cela soit.

Si la liberté depuis cent ans s'est maintenue en Angleterre, c'est qu'aucune force militaire n'est nécessaire dans l'intérieur; et cette circonstance, particulière à une île, rend son exemple inapplicable au continent. L'assemblée constituante s'est débattue contre cette difficulté presque insoluble. Elle a senti que remettre au roi la disposition de deux cent mille hommes assermentés à l'obéissance, et soumis à des chefs nommés par lui, serait mettre en danger toute constitution. Elle a en conséquence tellement relâché les liens de la discipline, qu'une armée formée d'après ces principes, eût été bien moins une force militaire qu'un rassemblement anarchique. Nos premiers revers, l'impossibilité que des Français soient long-temps vaincus, la nécessité de soutenir une lutte inouïe dans les fastes de l'histoire, ont réparé les erreurs de l'assemblée constituante : mais la force armée est redevenue plus redoutable que jamais. (*Principes de politique*, p. 211 et 212.)

Tantôt la garde nationale et l'armée de ligne veillent au maintien de la police, et se chargent ainsi des attributions de la gendarmerie. Cependant le seul moyen de prévenir les dangers politiques d'un grand établissement militaire, c'est de tracer, pour chacune de ces trois classes, une ligne fixe qu'elle ne puisse franchir.

La révolution française avait présenté à tous les esprits une idée séduisante, celle d'armées composées de citoyens, et certes il n'est pas dans mon intention de disputer ce titre à ceux qui ont défendu si long-temps, si glorieusement, par de si nobles efforts, l'indépendance nationale, et dont les exploits immortels ont élevé à la gloire française un inébranlable monument, le seul qui soit debout au milieu des ruines. Lorsque des ennemis attaquent un peuple sur son territoire, les citoyens deviennent soldats pour les repousser. Ils sont citoyens, ils sont les premiers des citoyens, ceux qui protégent la cité, quand elle est menacée. Mais, en traitant une question générale, il faut écarter les souvenirs de gloire qui nous entourent et nous éblouissent, les sentimens de reconnaissance qui nous entraînent et nous subjuguent. Recevons nos défenseurs avec reconnaissance, avec enthousiasme; mais qu'ils cessent d'être des soldats pour nous; qu'ils soient

nos égaux et nos frères. Tout esprit militaire, toute théorie de subordination passive, tout ce qui rend les guerriers redoutables aux ennemis, doit être déposé sur la frontière de tout état libre. Ces moyens sont nécessaires contre les étrangers, avec lesquels nous sommes toujours, sinon en guerre, du moins en défiance. Mais les citoyens même coupables ont des droits imprescriptibles que ne possédent pas les étrangers (1).

Une armée de citoyens n'est possible que lorsqu'une nation est renfermée dans d'étroites limites. Alors les soldats de cette nation peuvent être obéissans, et cependant raisonner l'obéissance. Placés au sein de leur pays natal, dans leurs foyers, entre des gouvernans et des gouvernés qu'ils connaissent, leur intelligence entre pour quelque chose dans leur soumission. Mais un vaste empire rend cette hypothèse absolument chimérique. Un vaste empire nécessite dans les soldats une subordination qui en fait des agens passifs et irréfléchis. Aussitôt qu'ils sont déplacés, ils perdent toutes les données antérieures qui pouvaient éclairer leur jugement. Dès qu'une armée se trouve en présence d'inconnus, de quelques élémens

(1) Principes de politique, p. 219.

qu'elle se compose, elle n'est qu'une force qui peut indifféremment servir ou détruire. Envoyez aux Pyrénées l'habitant du Jura, et celui du Var dans les Vosges; ces hommes, soumis à la discipline qui les isole des naturels du pays, ne verront que leurs chefs, ne connaîtront qu'eux. Citoyens dans le lieu de leur naissance, ils seront des soldats partout ailleurs.

En conséquence, les employer dans l'intérieur d'un pays, c'est exposer ce pays à tous les inconvéniens dont une grande force militaire menace la liberté, et c'est ce qui a perdu tant de peuples libres (S).

Leurs gouvernemens ont appliqué au maintien de l'ordre intérieur, des principes qui ne conviennent qu'à la défense extérieure. Ramenant dans leur patrie des soldats vainqueurs, auxquels, avec raison, ils avaient hors du territoire commandé l'obéissance passive, ils ont continué à leur commander cette obéissance contre leurs concitoyens. La question était pourtant toute différente. Pourquoi des soldats, qui marchent contre une armée ennemie, sont-ils dispensés de tout raisonnement? C'est que la couleur seule des drapeaux de cette armée prouve avec évidence ses desseins hostiles, et que cette évidence supplée à tout examen. Mais, lorsqu'il s'agit des citoyens, cette évidence

n'existe pas : l'absence du raisonnement prend alors un tout autre caractère. Il y a de certaines armes, dont le droit des gens interdit l'usage, même aux nations qui se font la guerre; ce que ces armes prohibées sont entre les peuples, la force militaire doit l'être entre les gouvernans et les gouvernés : un moyen qui peut asservir toute une nation est trop dangereux pour être employé contre les crimes des individus.

La force armée a trois objets différens.

La première, c'est de repousser les étrangers. N'est-il pas naturel de placer les troupes destinées à atteindre ce but, le plus près de ces étrangers qu'il est possible, c'est-à-dire, sur les frontières? Nous n'avons nul besoin de défense contre l'ennemi, là où l'ennemi n'est pas.

Le second objet de la force armée, c'est de réprimer les délits privés, commis dans l'intérieur. La force destinée à réprimer ces délits, doit être absolument différente de l'armée de ligne. Les Américains l'ont senti. Pas un soldat ne paraît sur leur vaste territoire pour le maintien de l'ordre public; tout citoyen doit assistance au magistrat dans l'exercice de ses fonctions; mais cette obligation a l'inconvénient d'imposer aux citoyens des devoirs odieux. Dans nos cités populeuses, avec nos relations multipliées, l'activité de notre vie, nos affaires, nos

occupations et nos plaisirs, l'exécution d'une loi pareille serait vexatoire ou plutôt impossible; chaque jour cent citoyens seraient arrêtés, pour avoir refusé leur concours à l'arrestation d'un seul : il faut donc que des hommes salariés se chargent volontairement de ces tristes fonctions. C'est un malheur sans doute que de créer une classe d'hommes pour les vouer exclusivement à la poursuite de leurs semblables; mais ce mal est moins grand que de flétrir l'âme de tous les membres de la société, en les forçant à prêter leur assistance à des mesures dont ils ne peuvent apprécier la justice (1).

Voici donc déjà deux classes de force armée.

---

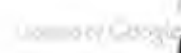
(1) J'excepte, néanmoins, les crimes contre lesquels la sympathie se soulève. Il est des actions tellement atroces, que tous les hommes sont disposés à concourir à leur châtiment. Mais les atteintes à la propriété, bien que très-criminelles, ne sauraient exciter en nous une indignation suffisante pour étouffer toute pitié; et, quant aux délits qu'on pourrait nommer factices, c'est-à-dire, qui ne sont tels que parce qu'ils enfreignent certaines lois positives, lorsqu'on force les individus à en favoriser la poursuite, on les tourmente et on les dégrade. Je me suis demandé quelquefois ce que je ferais, si je me trouvais enfermé dans une ville où il fût défendu, sous peine de mort, de donner asile à des

L'une sera composée de soldats proprement dits, stationnaires sur les frontières, et qui assureront la défense extérieure ; elle sera distribuée en différens corps, soumise à des chefs sans relations entre eux, et placée de manière à pouvoir être réunie sous un seul en cas d'attaque. L'autre partie de la force armée sera destinée au maintien de la police. Cette seconde classe de la force armée n'aura pas les dangers d'un grand établissement militaire ; elle sera disséminée sur toute l'étendue du territoire ; car elle ne pourrait être réunie sur un point, sans laisser sur tous les autres les criminels impunis. Cette troupe saura elle-même quelle est sa destination. Accoutumée à poursuivre plutôt qu'à combattre, à surveiller plutôt qu'à conquérir, n'ayant jamais goûté l'ivresse de la victoire, le nom de ses chefs ne l'entraînera point au-delà de ses devoirs, et toutes les autorités de l'état seront sacrées pour elle.

Le troisième objet de la force armée, c'est de comprimer les troubles, les séditions. La gendarmerie ne suffit pas. Mais pourquoi re-

---

citoyens accusés de crimes politiques. Je me suis répondu, que, si je voulais mettre ma vie en sûreté, je me constituerais prisonnier aussi long-temps que cette mesure serait en vigueur.



courir à l'armée de ligne? N'avons-nous pas la garde nationale, composée de propriétaires et de citoyens? J'aurais bien mauvaise opinion de la moralité ou du bonheur d'un peuple, si une telle garde nationale se montrait favorable à des rebelles, ou si elle répugnait à les ramener à l'obéissance légitime.

Remarquez que le motif qui rend nécessaire une gendarmerie contre les délits privés, ne subsiste pas quand il s'agit de crimes publics. Ce qui est douloureux dans la répression du crime, ce n'est pas l'attaque, le combat, le péril; c'est l'espionnage, la poursuite, la nécessité d'être dix contre un, d'arrêter, de saisir, même des coupables, quand ils sont sans armes. Mais contre des désordres plus graves, des rébellions, des attroupemens, les citoyens qui aimeront la constitution de leur pays, et tous l'aimeront, puisque leurs propriétés et leurs libertés seront garanties par elle, s'empresseront d'offrir leurs secours.

Dira-t-on que la diminution qui résulterait, pour la force militaire, de ce qu'elle ne serait placée que sur les frontières, encouragerait les peuples voisins à nous attaquer? Cette diminution, qu'il ne faudrait certainement pas exagérer, laisserait toujours un centre d'armée, autour duquel les gardes nationales, déjà exercées, se rallieraient

contre une agression ; et, si vos institutions sont libres, ne doutez pas de leur empressement, ne soyez pas défians de leur zèle. Des citoyens ne sont pas lents à défendre leur patrie, quand ils en ont une ; ils accourent pour le maintien de leur indépendance au dehors, lorsqu'au dedans ils possèdent la liberté : quand ils restent immobiles, c'est qu'ils n'ont rien à perdre ; et à qui la faute ?

CHAPITRE VII.

DES DROITS POLITIQUES.

I. Les droits politiques consistent à être membre des diverses autorités nationales, à être membre des autorités locales des départemens, et à concourir à l'élection de ces diverses autorités.

II. Sont aptes à exercer les droits politiques tous les Français qui possèdent, soit une propriété foncière, soit une propriété industrielle, payant un impôt déterminé (1), soit une ferme,

---

(1) J'avais été d'avis dans mes Principes de politique de n'accorder les droits de cité qu'aux propriétaires fonciers, et l'expérience m'a éclairé. J'ai vu que dans notre siècle la propriété industrielle était une propriété plus réelle encore et surtout plus puissante que celle du sol, et, reconnaissant mon erreur, j'ai corrigé mon ouvrage.

en vertu d'un bail suffisamment long et non résiliable, et qui, par cette possession, existent sans le secours d'un salaire qui les rende dépendans d'autrui.

Observations. (T) — Aucun peuple n'a considéré comme membres de l'état tous les individus résidant, de quelque manière que ce fût, sur son territoire. Il n'est pas ici question des distinctions qui, chez les anciens, séparaient les esclaves des hommes libres, et qui, chez les modernes, séparent les nobles des roturiers. La démocratie la plus absolue établit deux classes : dans l'une sont relégués les étrangers et ceux qui n'ont pas atteint l'âge prescrit par la loi pour exercer les droits de cité; l'autre est composée des hommes parvenus à cet âge, et nés dans le pays. Il existe donc un principe, d'après lequel, entre les individus rassemblés sur un territoire, il en est qui sont membres de l'état, et il en est qui ne le sont pas.

Ce principe est évidemment que, pour être membre d'une association, il faut avoir un certain degré de lumières, et un intérêt commun avec les autres membres de cette association. Les hommes, au-dessous de l'âge légal, ne sont pas censés posséder ce degré de lumières; les étrangers ne sont pas censés se diriger par cet intérêt. La preuve en est, que

les premiers, en arrivant à l'âge déterminé par la loi, deviennent membres de l'association politique; et que les seconds le deviennent par leur résidence, leurs propriétés ou leurs relations. L'on présume que ces choses donnent aux uns les lumières, aux autres l'intérêt requis.

Mais ce principe a besoin d'une extension ultérieure. Dans nos sociétés actuelles, la naissance dans le pays, et la maturité de l'âge, ne suffisent point pour conférer aux hommes les qualités propres à l'exercice des droits de cité. Ceux que l'indigence retient dans une éternelle dépendance, et qu'elle condamne à des travaux journaliers, ne sont ni plus éclairés que des enfans sur les affaires publiques, ni plus intéressés que des étrangers à une prospérité nationale, dont ils ne connaissent pas les élémens, et dont ils ne partagent qu'indirectement les avantages.

Je ne veux faire aucun tort à la classe laborieuse. Cette classe n'a pas moins de patriotisme que les autres classes. Elle est prête souvent aux sacrifices les plus héroïques, et son dévouement est d'autant plus admirable, qu'il n'est récompensé ni par la fortune ni par la gloire. Mais autre est, je le pense, le patriotisme qui donne le courage de mourir pour son

pays, autre est celui qui rend capable de bien connaître ses intérêts. Il faut donc une condition de plus que la naissance et l'âge prescrit par la loi. Cette condition, c'est le loisir indispensable à l'acquisition des lumières, à la rectitude du jugement. La propriété seule assure ce loisir : la propriété seule rend les hommes capables de l'exercice des droits politiques.

L'on peut dire que l'état actuel de la société, mêlant et confondant de mille manières les propriétaires et les non-propriétaires, donne à une partie des seconds les mêmes intérêts et les mêmes moyens qu'aux premiers ; que l'homme qui travaille n'a pas moins que l'homme qui possède, besoin de repos et de sécurité ; que les propriétaires ne sont de droit et de fait que les distributeurs des richesses communes entre tous les individus, et qu'il est de l'avantage de tous, que l'ordre et la paix favorisent le développement de toutes les facultés et de tous les moyens individuels.

Ces raisonnemens ont le vice de prouver trop. S'ils étaient concluans, il n'existerait plus aucun motif de refuser aux étrangers les droits de cité. Les relations commerciales de l'Europe font qu'il est de l'intérêt de la grande majorité européenne, que la tranquillité et le bonheur

règnent dans tous les pays. Le bouleversement d'un empire, quel qu'il soit, est aussi funeste aux étrangers, qui, par leurs spéculations pécuniaires, ont lié leur fortune à cet empire, que ce bouleversement peut l'être à ses propres habitans, si l'on en excepte les propriétaires. Les faits le démontrent. Au milieu des guerres les plus cruelles, les négocians d'un pays font souvent des vœux, et quelquefois des efforts, pour que la nation ennemie ne soit pas détruite. Néanmoins une considération si vague ne paraîtra pas suffisante pour élever les étrangers au rang de citoyens.

Remarquez que le but nécessaire des non-propriétaires est d'arriver à la propriété : tous les moyens que vous leur donnerez, ils les emploieront dans ce but. Si à la liberté de facultés et d'industrie que vous leur devez, vous joignez les droits politiques que vous ne leur devez pas, ces droits, dans les mains du plus grand nombre, serviront infailliblement à envahir la propriété. Ils y marcheront par cette route irrégulière, au lieu de suivre la route naturelle, le travail : ce sera pour eux une source de corruption, pour l'état une source de désordres. Un écrivain célèbre a fort bien observé que, lorsque les non-propriétaires ont des droits politiques, de trois choses

il en arrive une : ou ils ne reçoivent d'impulsion que d'eux-mêmes, et alors ils détruisent la société ; ou ils reçoivent celle de l'homme ou des hommes en pouvoir, et ils sont des instrumens de tyrannie; ou ils reçoivent celle des aspirans au pouvoir, et ils sont des instrumens de factions. J'établis donc des conditions de propriété, et je les établis également pour les électeurs et pour les éligibles.

Dans tous les pays qui ont des assemblées représentatives, il est indispensable que ces assemblées, quelle que soit d'ailleurs leur organisation ultérieure, soient composées de propriétaires. Un individu, par un mérite éclatant, peut captiver la foule ; mais les corps ont besoin, pour se concilier la confiance, d'avoir des intérêts évidemment conformes à leurs devoirs. Une nation présume toujours que des hommes réunis sont guidés par leurs intérêts. Elle se croit sûre que l'amour de l'ordre, de la justice et de la conservation aura la majorité parmi les propriétaires. Ils ne sont donc pas utiles seulement par les qualités qui leur sont propres; ils le sont encore par les qualités qu'on leur attribue, par la prudence qu'on leur suppose, et par les préventions favorables qu'ils inspirent. Placez au nombre des législateurs, des non-propriétaires, quelque bien inten-

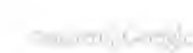
tionnés qu'ils soient, l'inquiétude des propriétaires entravera toutes leurs mesures. Les lois les plus sages seront soupçonnées, et par conséquent désobéies, tandis que l'organisation opposée aurait concilié l'assentiment populaire, même à un gouvernement défectueux à quelques égards.

Durant notre révolution, les propriétaires ont, il est vrai, concouru avec les non-propriétaires à faire des lois absurdes et spoliatrices. C'est que les propriétaires avaient peur des non-propriétaires revêtus du pouvoir. Ils voulaient se faire pardonner leur propriété. La crainte de perdre ce qu'on a, rend pusillanime, et l'on imite alors la fureur de ceux qui veulent acquérir ce qu'ils n'ont pas. Les fautes ou les crimes des propriétaires furent une suite de l'influence des non-propriétaires.

Mais quelles sont les conditions de propriété qu'il est équitable d'établir?

Une propriété peut être tellement restreinte, que celui qui la possède ne soit propriétaire qu'en apparence. Quiconque n'a pas en revenu, dit un écrivain, qui a parfaitement traité cette matière (1), la somme suffisante pour exister pendant l'année, sans être tenu

(1) M. le comte Garnier.



de travailler pour autrui, n'est pas entièrement propriétaire. Il se retrouve, quant à la portion de propriété qui lui manque, dans la classe des salariés. Les propriétaires sont maîtres de son existence, car ils peuvent lui refuser le travail. Celui qui possède le revenu nécessaire pour exister indépendamment de toute volonté étrangère, peut donc seul exercer les droits de cité. Une condition de propriété inférieure est illusoire : une condition de propriété plus élevée est injuste.

Je ne crois point m'être écarté de ces principes, en reconnaissant pour propriétaire celui qui tient à long bail une ferme d'un revenu suffisant. Dans l'état actuel des propriétés en France, le fermier qui ne peut être expulsé, est plus réellement propriétaire que le citadin qui ne l'est qu'en apparence d'un bien qu'il afferme. Il est donc juste d'accorder à l'un les mêmes droits qu'à l'autre. Si l'on objecte qu'à la fin du bail le fermier perd sa qualité de propriétaire, je répondrai que par mille accidens, chaque propriétaire peut, d'un jour à l'autre, perdre sa propriété (U).

CHAPITRE VIII.

DES DROITS INDIVIDUELS.

I. Tous les Français possèdent des droits individuels, indépendans de toute autorité politique (V).

II. Ces droits sont, 1°. la liberté personnelle (W);

2°. Le jugement par jurés (1);

3°. La liberté religieuse (X);

4°. La liberté d'industrie (Y);

5°. L'inviolabilité de la propriété (Z);

6°. La liberté de la presse.

Observations (2). — Les hommes ont deux moyens de manifester leur pensée, la parole et les écrits.

Il fut un temps ou l'autorité croyait devoir étendre sa surveillance sur la parole. En effet, si l'on considère qu'elle est l'instrument indispensable de tous les complots, l'avant-coureur nécessaire de presque tous les crimes, le moyen

(1) Voyez ci-dessus le chapitre sur le pouvoir judiciaire.

(2) Pour des développemens ultérieurs sur la liberté de la presse, et particulièrement sur celle des journaux, *V.* dans le 2e. volume l'ouvrage intitulé : *De la liberté des brochures, des journaux*, etc.

de communication de toutes les intentions perverses, l'on conviendra qu'il serait à désirer qu'on pût en circonscrire l'usage, de manière à faire disparaître ses inconvéniens, en lui laissant son utilité. Pourquoi donc a-t-on renoncé à tout effort pour arriver à ce but si désirable? C'est que l'expérience a démontré que les mesures propres à y parvenir, étaient productives de maux plus grands que ceux auxquels on voulait porter remède. Espionnage, corruption, délation, calomnies, abus de confiance, trahisons, soupçons entre les parens, dissensions entre les amis, inimitié entre les indifférens, achat des infidélités domestiques, vénalité, mensonge, parjure, arbitraire, tels étaient les élémens dont se composait l'action de l'autorité sur la parole. L'on a senti que c'était acheter trop cher l'avantage de la surveillance. L'on a de plus appris que c'était attacher de l'importance à ce qui ne devait pas en avoir; qu'en enregistrant l'imprudence, on la rendait hostilité; qu'en arrêtant au vol des paroles fugitives, on les faisait suivre d'actions téméraires; et qu'il valait mieux, en sévissant contre les délits que la parole pouvait avoir amenés, laisser s'évaporer d'ailleurs ce qui ne produisait point de résultat.

En conséquence, à l'exception de quelques

circonstances très-rares, de quelques époques évidemment désastreuses, ou de quelques gouvernemens ombrageux, qui ne déguisent point leur tyrannie, l'autorité a consacré une distinction, qui rend sa juridiction sur la parole plus douce et plus légitime. La manifestation d'une opinion peut, dans un cas particulier, produire un effet tellement infaillible, qu'elle doive être considérée comme une action. Alors, si cette action est coupable, la parole doit être punie.

Il en est de même des écrits. Les écrits, comme la parole, comme les mouvemens les plus simples, peuvent faire partie d'une action. Ils doivent être jugés comme partie de cette action, si elle est criminelle. Mais s'ils ne font partie d'aucune action, ils doivent, comme la parole, jouir d'une entière liberté.

Ceci répond également à ces frénétiques, qui, de nos jours, voulaient démontrer la nécessité d'abattre un certain nombre de têtes qu'ils désignaient, et se justifiaient ensuite en disant qu'ils ne faisaient qu'émettre leur opinion; et aux inquisiteurs qui voudraient se faire un titre de ce délire, pour soumettre la manifestation de toute opinion à la juridiction de l'autorité.

Si vous admettez la nécessité de réprimer la manifestation des opinions, en tant qu'opi-

nions, il faut, ou que la partie publique agisse judiciairement, d'après des lois fixes, ou que vous établissiez des mesures prohibitives, qui vous dispensent des voies judiciaires.

Dans le premier cas, vos lois seront éludées. Rien de plus facile à une opinion que de se présenter sous des formes tellement variées, qu'aucune loi précise ne la puisse atteindre.

Les matérialistes ont reproduit souvent, contre la doctrine de l'esprit pur, une objection qui n'a perdu de sa force, que depuis qu'une philosophie moins téméraire nous a fait reconnaître l'impossibilité où nous sommes de rien concevoir sur ce que nous appelons *matière*, et sur ce que nous nommons *esprit*. L'esprit pur, disaient-ils, ne peut agir sur la matière. On peut dire avec plus de raison, et sans se perdre dans une métaphysique subtile, qu'en fait de gouvernement, la matière ne peut jamais agir sur l'esprit. Or, l'autorité, comme autorité, n'a jamais que de la matière à son service. Les lois positives sont de la matière. La pensée, et l'expression de la pensée, sont insaisissables pour elles.

Si, passant au second moyen, vous accordez à l'autorité le droit de prohiber la manifestation des opinions, vous l'investissez du droit de déterminer leurs conséquences, de tirer des

inductions, de raisonner, en un mot, et de mettre ses raisonnemens à la place des faits : c'est consacrer l'arbitraire dans toute sa latitude.

Vous ne sortirez jamais de ce cercle. Ces hommes auxquels vous confiez le droit de juger des opinions, ne sont-ils pas aussi susceptibles que les autres, d'injustice ou du moins d'erreur ?

On dirait que les verbes impersonnels ont trompé les écrivains politiques. Ils ont cru dire quelque chose en disant : Il faut réprimer les opinions des hommes ; il ne faut pas abandonner les hommes aux divagations de leur esprit : on doit préserver la pensée des hommes des écarts où le sophisme pourrait l'entraîner. Mais ces mots, *on doit*, *il faut*, *il ne faut pas*, ne se rapportent-ils pas à des hommes ? Est-il question d'une espèce différente ? Toutes ces phrases se réduisent à dire : Des hommes doivent réprimer les opinions des hommes ; des hommes doivent empêcher les hommes de se livrer aux divagations de leur esprit ; des hommes doivent préserver d'écarts dangereux la pensée des hommes. Les verbes impersonnels semblent nous avoir persuadé qu'il y avait autre chose que des hommes dans les instrumens de l'autorité.

L'arbitraire que vous permettez contre la pensée pourra donc étouffer les vérités les plus

nécessaires, aussi bien que réprimer les erreurs les plus funestes.

Toute opinion pourra être empêchée ou punie. Vous donnez à l'autorité toute faculté de mal faire, pourvu qu'elle ait soin de mal raisonner.

Lorsqu'on ne considère qu'un côté des questions morales et politiques, il est facile de tracer un tableau terrible de l'abus de nos facultés; mais lorsqu'on envisage ces questions sous tous les points de vue, le tableau des malheurs qu'occasione le pouvoir, en restreignant ces facultés, n'est certes pas moins effrayant.

La théorie de l'autorité se compose de deux termes de comparaison, utilité du but, nature des moyens. Si l'on ne fait entrer en ligne de compte que le premier de ces termes, on se trompe; car on oublie la pression que ces moyens exercent, les obstacles qu'ils rencontrent, le danger et le malheur de la lutte, et enfin l'effet même de la victoire, si on la remporte.

En mettant de côté toutes ces choses, on peut faire un grand étalage des avantages que l'on espère. Tant que l'on décrit ces avantages, on trouve le but merveilleux et le système inattaquable; mais si ce but est impossible à atteindre, ou si l'on ne peut y arriver que par des

moyens qui fassent un mal plus grand que le bien auquel on aspire, on aura prodigué en vain beaucoup d'éloquence, on se sera soumis gratuitement à beaucoup de vexations.

Quel est en effet le résultat de toutes les atteintes portées à la liberté des écrits? D'exaspérer les écrivains qui ont le sentiment de l'indépendance, inséparable du talent; de les forcer à recourir à des allusions qui deviennent amères, parce qu'elles sont indirectes; de nécessiter la circulation de productions clandestines, et d'autant plus dangereuses; d'alimenter l'avidité du public pour les anecdotes, les personnalités, les principes séditieux, de donner à la calomnie l'air toujours intéressant du courage, enfin d'attacher une importance excessive aux ouvrages qui sont défendus. On confond toujours les libelles avec la liberté de la presse, et c'est l'esclavage de la presse qui produit les libelles et qui assure leur succès. Ce sont ces précautions minutieuses contre les écrits, comme contre des phalanges ennemies; ce sont ces précautions qui, en leur attribuant une influence imaginaire, grossissent leur influence réelle. Lorsque les hommes voient des codes entiers de lois prohibitives et des armées d'inquisiteurs, ils doivent supposer bien redoutables les attaques ainsi repoussées. Puisqu'on se donne tant

de peine pour écarter de nous ces écrits, doivent-ils se dire, l'impression qu'ils produiraient serait bien profonde! ils portent sans doute avec eux une évidence bien irrésistible!

Une réflexion m'a toujours frappé. Supposons une société antérieure à l'invention du langage et suppléant à ce moyen de communication rapide et facile par des moyens moins faciles et plus lents. La découverte du langage aurait produit dans cette société une explosion subite. L'on aurait vu des périls gigantesques dans ces sons encore nouveaux, et bien des esprits prudens et sages, de graves magistrats, de vieux administrateurs auraient regretté le bon temps d'un paisible et complet silence; mais la surprise et la frayeur se seraient usées graduellement. Le langage serait devenu un moyen borné dans ses effets; une défiance salutaire, fruit de l'expérience, aurait préservé les auditeurs d'un entraînement irréfléchi; tout enfin serait rentré dans l'ordre avec cette différence que les communications sociales, et par conséquent le perfectionnement de tous les arts, la rectification de toutes les idées, auraient conservé un moyen de plus.

Il en sera de même de la presse, partout où l'autorité, juste et modérée, ne se mettra pas en lutte avec elle. Le gouvernement anglais

ne fut point ébranlé par les célèbres lettres de Junius. En Prusse, sous le règne le plus brillant de cette monarchie, la liberté de la presse fut illimitée. Frédéric, durant quarante-six années, ne déploya jamais son autorité contre aucun écrivain, contre aucun écrit, et la tranquillité de son règne ne fut point troublée, bien qu'il fût agité par des guerres terribles, et qu'il luttât contre l'Europe liguée. C'est que la liberté répand du calme dans l'âme, de la raison dans l'esprit des hommes qui jouissent sans inquiétude de ce bien inestimable. Ce qui le prouve, c'est qu'après la mort de Frédéric, les ministres de son successeur ayant adopté la conduite opposée, une fermentation générale se fit bientôt sentir. Les écrivains se mirent en lutte contre l'autorité : ils furent protégés par les tribunaux ; et si les nuages qui s'élevèrent sur cet horizon, jadis si paisible, ne formèrent pas une tempête, c'est que les restrictions mêmes qu'on tenta d'imposer à la manifestation de la pensée, se ressentaient de la sagesse du grand Frédéric, dont l'ombre magnanime semblait encore veiller sur la Prusse. L'on rendait hommage à la liberté des opinions dans le préambule des édits destinés à les réprimer, et des mesures prohibitives étaient adoucies par la tradition de la liberté.

Ce ne fut point la liberté de la presse qui causa le bouleversement de 1789 ; la cause immédiate de ce bouleversement fut, comme on le sait, le désordre des finances ; et si, depuis cent cinquante ans, la liberté de la presse eût existé en France, ainsi qu'en Angleterre, elle aurait mis un terme à des guerres ruineuses, et une limite à des vices dispendieux. Ce ne fut point la liberté de la presse qui enflamma l'indignation populaire contre les détentions illégales et les lettres de cachet ; au contraire, si la liberté de la presse eût existé sous le dernier règne, on aurait su combien ce règne était doux et modéré ; l'imagination n'aurait pas été frappée par des suppositions effrayantes, dont la vraisemblance n'était fortifiée que du mystère qui les entourait. Les gouvernemens ne savent pas le mal qu'ils se font en se réservant le privilége exclusif de parler et d'écrire sur leurs propres actes : on ne croit rien de ce qu'affirme une autorité qui ne permet pas qu'on lui réponde ; on croit tout ce qui s'affirme contre une autorité qui ne tolère point d'examen.

Ce ne fut point enfin la liberté de la presse qui entraîna les désordres et le délire d'une révolution malheureuse ; c'est la longue privation de la liberté de la presse qui avait rendu le vulgaire des Français ignorant et crédule, et par

là même inquiet et souvent féroce. Dans tout ce qu'on nomme les crimes de la liberté, je ne reconnais que l'éducation de l'arbitraire.

Dans les grandes associations de nos temps modernes, la liberté de la presse étant le seul moyen de publicité, est, en conséquence, quelles que soient les formes du gouvernement, l'unique sauvegarde des citoyens. Collatin pouvait exposer, sur la place publique de Rome, le corps de Lucrèce, et tout le peuple était instruit de l'outrage qu'il avait reçu ; le débiteur plébéien pouvait montrer à ses frères d'armes indignés, les blessures que lui avait infligées le patricien avide, son créancier usuraire. Mais, de nos jours, l'immensité des empires met obstacle à ce mode de réclamation ; les injustices partielles restent toujours inconnues à la presque totalité des habitans de nos vastes contrées. Si les gouvernemens éphémères qui ont tyrannisé la France, ont attiré sur eux la haine publique, c'est moins par ce qu'ils ont fait, que par ce qu'ils ont avoué : ils se vantaient de leurs injustices; ils les proclamaient dans leurs journaux. Ensuite ils se sont montrés plus prudens et plus habiles; ils nous ont opprimés dans le silence, et l'opinion, qui n'était frappée que par des bruits sourds, interrompus et mal con-

statés, est restée long-temps incertaine, indécise et flottante.

En effet, toutes les barrières civiles, politiques, judiciaires, deviennent illusoires sans la liberté de la presse. A plus d'une époque de la révolution, l'on a violé l'indépendance des tribunaux, mais ce délit restait couvert d'un voile : les formes étaient supprimées, mais la seule garantie des formes, n'est-ce pas la publicité ? L'innocence était plongée dans les fers, mais nulle réclamation n'avertissant les citoyens du danger qui les menaçait tous également, les cachots retenaient impunément leurs victimes, à la faveur du silence universel : la représentation nationale était mutilée, asservie, calomniée ; mais l'imprimerie n'étant qu'un instrument du pouvoir, l'empire entier retentissait de ces calomnies, sans que la vérité trouvât une voix qui pût s'élever en sa faveur.

L'esclavage de la presse ne peut avoir, aujourd'hui sans doute, les mêmes inconvéniens; mais il en aurait d'autres et pour le prince et pour la nation. En comprimant la pensée des citoyens timides et scrupuleux, en environnant d'obstacles les réclamations, l'autorité s'entoure elle-même de ténèbres, elle laisse s'invétérer les abus; elle consacre le despotisme de ses agens les plus subalternes ; car la liberté de la

presse a cet avantage, que les dépositaires supérieurs de la puissance, je veux dire les ministres, peuvent souvent ignorer les attentats de détail qui se commettent (quelquefois aussi cette ignorance est commode). La liberté de la presse remédie à ces deux inconvéniens ; elle éclaire l'autorité quand elle est trompée, et de plus, elle l'empêche de fermer volontairement les yeux.

D'ailleurs, quand on propose aujourd'hui des mesures contre la liberté de la presse, on oublie l'état de l'Europe ; elle n'est plus asservie, et la France n'est plus, comme le Japon, une île qu'un sceptre de fer prive de tout commerce avec le reste du monde. Y a-t-il un moyen d'empêcher qu'un peuple curieux ne reçoive ce que des peuples industrieux s'empresseront de lui porter? Plus les chaînes seraient pesantes, plus la curiosité serait excitée et l'industrie ingénieuse : l'une trouverait son aliment dans la difficulté, l'autre dans le profit. Ne sait-on pas encore que les prohibitions sont une prime à la contrebande ? Pour étouffer la liberté de la presse, il a fallu mettre un mur d'airain entre nous et l'Angleterre, réunir la Hollande, enchaîner la Suisse et l'Italie, fusiller des libraires et des imprimeurs en Allemagne. Ces mesures ne sont pas à l'usage d'un gouver-

nement équitable. Montesquieu a dit qu'il fallait au despotisme des déserts pour frontières : on ne pourrait gêner la pensée, en France, qu'en entourant cette belle contrée de déserts intellectuels.

Les principes qui doivent diriger un gouvernement juste sur cette question importante, sont simples et clairs : que les auteurs soient responsables de leurs écrits, quand ils sont publiés, comme tout homme l'est de ses paroles, quand elles sont prononcés; de ses actions, quand elles sont commises. L'orateur qui prêcherait le vol, le meurtre ou le pillage, serait puni de ses discours; mais vous n'imagineriez pas de défendre à tous les citoyens de parler, de peur que l'un d'entre eux ne prêchât le vol ou le meurtre. L'homme qui abuserait de la faculté de marcher pour forcer la porte de ses voisins, ne serait pas admis à réclamer la liberté de la promenade; mais vous ne feriez pas de loi pour que personne n'allât dans les rues, de peur qu'on n'entrât dans les maisons.

III. La constitution interdit tout acte attentatoire aux droits ci-dessus, arrestations arbitraires, mises en surveillance, détentions, exils. (AA.)

IV. Les pouvoirs constitutionnels, n'existant que par la constitution, ne peuvent la suspendre. (BB.)

CHAPITRE IX.

DE CE QUI N'EST PAS CONSTITUTIONNEL.

I. Tout ce qui ne tient pas aux limites et aux attributions respectives des pouvoirs, aux droits politiques, et aux droits individuels, ne fait pas partie de la constitution, mais peut être modifié par le concours du roi et des deux chambres.

Observations. — Cet article m'a été suggéré par la comparaison que j'ai faite de notre histoire, pendant vingt-cinq ans, avec l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre. La constitution anglaise subsiste depuis près d'un siècle et demi (1). Aucune des nôtres n'a duré trois ans:

(1) Je crois devoir répondre ici à ceux qui, pour que nous n'ayons pas de constitution, répètent sans cesse: *l'Angleterre n'a pas de constitution, et elle est heureuse!* L'Angleterre a une constitution, car elle a l'*Habeas Corpus*, le *Bill of Rights*, la grande Charte même, bien qu'inapplicable dans ses formes, la Représentation nationale, le jugement par jurés. Que ces choses ne soient pas réunies et rédigées en articles qui se suivent, peu importe: ce sont des lois fondamentales que nul ne peut violer. L'Angleterre a de plus ce qu'elle appelle des *Précédens*, c'est-à-dire, une législation formée par un long usage de la liberté. Nous n'avons

c'est que, tandis qu'en Angleterre il n'y a de constitutionnel que les garanties de l'ordre social et de la liberté publique, comme la Représentation, *l'Habeas Corpus, le Bill of Rights*, la grande Charte (encore cette dernière est-elle plutôt un souvenir imposant qu'une garantie applicable à l'état actuel de l'Angleterre), nous avons toujours voulu pourvoir, par la constitution, à toutes les occurrences, tant présentes que futures. Nous avons étendu la constitution à tout. C'était faire de chaque détail un danger pour elle; c'était créer des écueils pour l'en entourer.

---

rien de tout cela. La révolution a détruit ce qui existait, et n'a rien laissé à la place. D'ailleurs, nous avons toujours aimé à faire maison nette de nos souvenirs tous les cinquante ans: il faut espérer qu'il en sera autrement quand nous aurons une maison commode et bien meublée; mais jusqu'à présent cela est, et l'on nous propose de nous y tenir. On veut nous donner pour constitution quelques traditions douteuses de coutumes oubliées. Il est si vrai que ces traditions sont douteuses et ces coutumes oubliées, que ceux qui se réunissent pour les vanter, se divisent quand ils les décrivent. Après un bouleversement qui a mis en opposition beaucoup d'intérêts, en fermentation toutes les idées, et qui, depuis vingt-cinq ans, a empêché toute une génération de contracter aucune habitude, c'est dans des ruines habitées par des fantômes qu'on nous conseille de nous loger.

Une bonne constitution est sans doute le plus impérieux des besoins publics. L'on peut exister tolérablement sous un gouvernement vicieux, lorsqu'il n'y a pas de constitution, parce qu'alors le gouvernement est une chose variable, qui dépend des hommes, qui change avec eux, et que l'expérience corrige ou pallie; mais une constitution vicieuse est beaucoup plus funeste, parce que ses défauts sont permanens, se reproduisent toujours, et ne peuvent être rectifiés insensiblement ou tacitement par l'expérience. Pour faire disparaître momentanément les inconvéniens d'un gouvernement imparfait, il ne faut que déplacer ou éclairer quelques hommes; pour lutter contre les inconvéniens d'une constitution imparfaite, il faut violer cette constitution, c'est-à-dire, faire un mal beaucoup plus grand dans ses conséquences à venir que le bien présent que l'on veut atteindre.

Mais, pour savoir si une constitution est bonne, il faut l'essayer. L'expérience seule en découvre les vices. Or, les peuples méconnaissent la plupart du temps cette vérité. Leurs maux venant presque toujours des abus du pouvoir, et leur constitution leur paraissant être une garantie contre ces abus, ils élèvent des barrières constitutionnelles contre tous les dé-

sordres partiels, tous les inconvéniens passagers, et se hâtent ensuite de déclarer immuable une constitution, composée ainsi d'une multitude de dispositions administratives et réglementaires. Il en résulte, par la nature même des choses, que les constitutions, opposant à l'administration, dans sa marche, des obstacles multipliés, se trouvent perpétuellement froissées.

Pour qu'une constitution ne le soit jamais, il faut qu'elle ne prononce que sur ce qui est vraiment constitutionnel.

Le bonheur des sociétés et la sécurité des individus reposent sur certains principes. Ces principes sont vrais dans tous les climats, sous toutes les latitudes. Ils ne peuvent jamais varier, quels que soient l'étendue d'un pays, ses mœurs, sa croyance et ses usages. Il est incontestable, dans un hameau de cent vingt cabanes, comme dans une nation de trente millions d'hommes, que nul ne doit être arbitrairement puni sans avoir été jugé; jugé qu'en vertu de lois consenties, et suivant des formes prescrites; empêché enfin d'exercer ses facultés physiques; morales, intellectuelles, et industrielles, d'une manière innocente et paisible. Une constitution est la garantie de ces principes. Par conséquent, tout ce qui tient à ces principes est constitu-

tionnel, et, par conséquent aussi, rien n'est constitutionnel de ce qui n'y tient pas. Ces principes ne doivent pas pouvoir être abjurés par toutes les autorités réunies. Mais la réunion de ces autorités doit être autorisée à prononcer sur tout ce qui n'est pas contraire à ces principes. Ainsi, en Angleterre, le concours du roi et des deux chambres peut faire, aux ressorts du gouvernement et de l'administration, tous les changemens qui semblent nécessaires.

La durée d'une constitution est mieux garantie quand elle est renfermée dans ses limites naturelles, que lorsqu'elle repose sur l'appui trompeur d'une vénération superstitieuse. A entendre tous nos faiseurs de constitutions, l'on eût dit que l'attachement et l'enthousiasme étaient des propriétés transmissibles, appartenant de droit à la constitution du jour. Ces démonstrations de respect pour l'ensemble d'une constitution nouvelle et mal connue, puisqu'elle n'a pas encore subi l'épreuve de l'expérience, sont des actes d'hypocrisie ou tout au moins d'affectation. Elles ont les inconvéniens inséparables de l'absence de justesse et de l'absence de vérité. Le peuple y croit, ou le peuple n'y croit pas. S'il y croit, il regarde la constitution comme un tout indivisible, et lorsque les frottemens occasionés par les défauts de

cette constitution le blessent, il s'en détache et la prend en haine. Si, au contraire, le peuple ne croit pas à la vénération qu'on professe, il s'accoutume à soupçonner ses chefs de duplicité, et il révoque en doute tout ce qu'ils lui disent.

Une constitution qui contient une multitude de dispositions réglementaires, sera infailliblement violée. Elle le sera dans les petites choses, parce que les entraves que le gouvernement rencontrera dans son action nécessaire, retombant toujours sur les gouvernés, ils invoqueront eux-mêmes cette violation. Mais cette constitution sera aussi violée dans les grandes choses, parce que les dépositaires de l'autorité partiront de sa violation dans les petites, pour s'arroger la même liberté sur des objets plus importans.

Si, pour des considérations d'une utilité médiocre, diront-ils, il est permis de s'écarter de la charte constitutionnelle, à plus forte raison doit-il être légitime de l'enfreindre, quand il s'agit du salut public.

La sobriété dans les articles constitutionnels a cet avantage, qu'alors on peut changer tout ce qui n'est pas compris dans ces articles, sans effrayer l'opinion sur ces change-

mens et sans donner à l'état une secousse toujours dangereuse.

Les institutions doivent, quoiqu'on fasse, être en proportion avec les idées. Lorsque la marche des idées amène des changemens inaperçus dans l'organisation d'un état, ce qui arrive, par exemple, fréquemment en Angleterre, c'est plutôt un bien qu'un inconvénient (1). Mais quand pour faire un changement à la constitution, il faut un changement de constitution, la secousse est trop forte; et dans cette secousse, la modification de quelques formes devient trop souvent la violation de tous les principes.

L'homme a une facilité singulière à manquer à ses devoirs réels, lorsqu'une fois il s'est affranchi d'un devoir imaginaire. Cette vérité de morale peut être appliquée aux constitutions. Lorsque la plus légère modification apportée

---

(1) Le gouvernement est stationnaire, l'espèce humaine est progressive. Il faut que la puissance du gouvernement contrarie le moins qu'il est possible la marche de l'espèce humaine. Ce principe, appliqué aux constitutions, doit les rendre courtes et pour ainsi dire négatives. Elles doivent suivre les idées pour poser derrière les peuples des barrières qui les empêchent de reculer, mais elles ne doivent point en poser devant eux qui les empêchent d'aller en avant.

aux limites d'un département, à la circonscription d'un canton, paraît une atteinte au pacte social, les bases mêmes du pacte social sont menacées. Toutes les fois que pour atteindre un but il faut un effort, il est à craindre que le but ne soit dépassé par cet effort. Lorsqu'au contraire la route est tracée, le mouvement devient régulier. Les hommes s'étant dit où ils veulent arriver et quels moyens il faut prendre, ne s'élancent pas au hasard, esclaves de l'impulsion qu'ils se sont donnée.

Pour la stabilité même, la possibilité d'une amélioration graduelle est donc bien préférable à l'inflexibilité des constitutions. Plus la perspective du perfectionnement est assurée, moins les mécontens ont de prise (1). L'on défend

(1) Même dans les principes les plus populaires, il est aisé de prouver qu'une certaine stabilité dans les constitutions est salutaire et indispensable. Je me permettrai un exemple, familier peut-être, mais qui me semble singulièrement propre à éclaircir la question. Tous les raisonnemens qui s'appliquent aux droits d'un peuple sur sa constitution, pourraient s'appliquer aux droits d'un propriétaire sur le bail, en vertu duquel il a cédé sa propriété à un fermier. L'on pourrait dire que le droit imprescriptible d'un propriétaire est de tirer de sa propriété le meilleur parti possible : qu'en conséquence, il doit avoir sans cesse la faculté de résilier un bail

la totalité d'une constitution avec bien plus d'avantage, en démontrant au peuple la convenance d'ajourner même un changement partiel, qu'en lui faisant de la soumission une sorte de devoir mystique, et en opposant à sa conviction, ces scrupules superstitieux qui interdisent l'examen en le rendant inutile. A un certain degré de civilisation sociale, toute superstition contrariant le reste des idées, des mœurs et des habitudes, est sans influence. Rien n'est durable pour une nation, dès qu'elle a commencé à raisonner, sinon ce qui s'ex-

---

qui la livre au fermier négligent qui la détériore, ou au fermier avide qui s'est prévalu de l'ignorance du maître pour obtenir un prix trop bas. Mais les propriétaires ont senti qu'il était de leur intérêt de renoncer à l'exercice perpétuel de ce droit, parce que l'idée de durée et de certitude attache davantage l'homme auquel ils confient leur propriété, et que, bien qu'ils puissent être lésés momentanément ou dans des cas particuliers, ces inconvéniens ne sont pas équivalens à celui que produirait la conservation d'une faculté qui empêcherait le fermier de faire aucun établissement durable, ou d'entreprendre aucune amélioration pour l'avenir. De même, les nations ont pressenti que pour attacher leurs gouvernemens aux fonctions dont elles les chargent, et pour se garantir elles-mêmes de leur propre instabilité, il fallait faire des baux à plus au moins longs termes, soit avec les hommes, soit avec les institutions. Il y a des avantages

plique par le raisonnement et se démontre par l'expérience.

L'axiome des barons anglais : nous ne voulons pas changer les lois d'Angleterre, est beaucoup plus raisonnable que s'ils eussent dit : nous ne pouvons pas les changer. Le refus de changer les lois, parce qu'on ne veut pas les changer, s'explique, ou par la bonté intrinsèque de ces lois, ou par l'inconvénient d'un changement immédiat. Mais un tel refus, motivé sur je ne sais quelle impossibilité mystérieuse, devient inintelligible. Quelle est la

---

que la durée seule d'une institution développe. Le besoin de l'habitude est naturel à l'homme, comme celui de la liberté. La raison met des bornes à ce genre de convention. Aucun propriétaire ne tolérerait le fermier qui incendierait sa ferme, et il y a des conditions tellement onéreuses qu'elles motiveraient la résiliation d'un bail. De même une nation ne pourrait être tenue à tolérer une constitution tellement vicieuse, qu'elle serait pire que la secousse du changement. Mais, en thèse générale, une nation peut et doit s'abonner avec ses institutions pour un espace de temps, durant lequel elle puisse se créer des habitudes, jouir du repos, et ne pas consumer perpétuellement toutes ses forces dans des tentatives d'améliorations politiques, qui ne sont que le moyen; ce qui lui ferait négliger les améliorations morales, l'acquisition des lumières, le perfectionnement des arts, la rectification des idées, choses qui sont le but.

cause de cette impossibilité ? Où est la réalité de la barrière que l'on nous oppose ? Toutes les fois qu'en matière de raisonnement l'on met la raison hors de la question, l'on ne sait plus d'où l'on part ni où l'on va.

Je ne connais rien de si ridicule que ce qui s'est renouvelé sans cesse durant notre révolution. Une constitution se rédige : on la discute, on la décrète, on la met en activité. Mille lacunes se découvrent, mille superfluités se rencontrent, mille doutes s'élèvent. On commente la constitution ; on l'interprète comme un manuscrit ancien qu'on aurait nouvellement déterré. La constitution ne s'explique pas, dit-on ; la constitution se tait, la constitution a des parties ténébreuses (1). Croyez-vous donc qu'un peuple se gouverne par des énigmes ? Ce qui fut hier l'objet d'une critique sévère et publique, peut-il aujourd'hui, tout à coup, se transformer en objet de vénération silencieuse et d'implicite adoration ?

Organisez bien vos divers pouvoirs, intéressez toute leur existence, toute leur mora-

---

(1) J'ai entendu ces propres paroles prononcées à la tribune.



lité, toutes leurs espérances honorables à la conservation de votre établissement public; et si toutes les autorités réunies veulent profiter de l'expérience, pour opérer des changemens qui n'attentent ni au principe de la représentation, ni à la sûreté personnelle, ni à la manifestation de la pensée, ni à l'indépendance du pouvoir judiciaire, laissez-leur toute liberté sous ce rapport. Si l'ensemble de vos autorités abuse de cette prérogative, c'est que votre constitution était vicieuse; car si elle eût été bonne, elle leur aurait donné l'intérêt de n'en pas abuser. Quelle est la garantie d'un gouvernement durable, dit Aristote? C'est que les différens ordres de l'état l'aiment tel qu'il est, et n'y veuillent point de changement (1).

Les constitutions se font rarement par la volonté des hommes : le temps les fait; elles s'introduisent graduellement, et d'une manière insensible. Cependant, il y a des circonstances, et celle où nous nous trouvons est de ce nombre, qui rendent indispensable de faire une constitution; mais alors ne faites que ce qui est indispensable : laissez de l'es-

(1) Aristot. Polit. II. 7.

pace au temps et à l'expérience, pour que ces deux puissances réformatrices dirigent vos pouvoirs déjà constitués, dans l'amélioration de ce qui est fait, et dans l'achèvement de ce qui reste à faire.

ADDITIONS ET NOTES,

TIRÉES EN PARTIE

DES PRINCIPES DE POLITIQUE

ET AUTRES OUVRAGES ANTÉRIEURS.

AVERTISSEMENT.

Il serait possible qu'on trouvât que mes idées sur la liberté sont exprimées dans ces additions avec plus de hardiesse et moins de ménagement que dans les écrits que j'avais publiés jusques alors. En ce cas, je prierais le lecteur de se souvenir qu'à l'époque où parurent les *Principes de Politique* qui me les ont fournies, on m'accusait de servir Bonaparte, et que ces maximes de liberté, qu'on présentera peut-être comme exagérées, étaient la profession de foi de celui qu'on nommait le conseiller d'état de la tyrannie.

ADDITIONS ET NOTES.

NOTE A, A LA PAGE 7.

De la souveraineté du peuple et de ses limites.

En 1814, je n'avais aucune raison de traiter de ce qu'on a nommé la souveraineté du peuple, parce qu'il n'était pas à craindre que ce fût là le prétexte dont on pourrait vouloir se servir pour attenter à nos libertés. En 1815, c'était autre chose. Bonaparte, qui avait toujours reconnu la souveraineté du peuple en principe, s'en était souvent prévalu pour justifier l'excès du pouvoir dont il s'était emparé, et qu'il représentait comme lui ayant été délégué par le peuple même. C'était donc cette théorie qu'il fallait attaquer, afin de briser cette arme dangereuse entre les mains d'un homme qui n'en avait que trop abusé. Le sentiment de cette nécessité me fit commencer mes *Principes de politique* par le chapitre suivant, que je rapporte ici avec quelques développemens nouveaux.

Lorsqu'on reconnaît le principe de la sou-

veraineté du peuple, c'est-à-dire, la suprématie de la volonté générale sur toute volonté particulière, il est nécessaire de bien concevoir la nature de ce principe, et d'en bien déterminer l'étendue. Sans une définition exacte et précise, que je n'ai encore trouvée nulle part (1), le

---

(1) Il y a bien dans l'Esprit des Lois quelques mots qui semblent limiter la souveraineté du peuple. Dire, comme le fait M. de Montesquieu, que la justice existait avant les lois, c'est sans doute impliquer que les lois, et par conséquent la volonté générale dont les lois ne sont que l'expression, doivent être subordonnées à la justice. Mais que de développemens cette vérité demande encore pour être appliquée! Au défaut de ces développemens, qu'est-il arrivé de cette assertion de M. de Montesquieu? Que souvent les dépositaires du pouvoir sont partis du principe que la justice existait avant les lois pour soumettre les individus à des lois rétroactives ou pour les priver du bénéfice des lois existantes, couvrant de la sorte d'un feint respect pour la justice la plus révoltante des iniquités. Tant il importe sur des objets de ce genre, de se garder d'axiomes non définis!

M. de Montesquieu, d'ailleurs, dans sa définition de la liberté, a méconnu toutes les limites de l'autorité sociale. « La liberté, dit-il, est le droit de faire tout ce que les » lois permettent. » Sans doute, il n'y a point de liberté, quand les citoyens ne peuvent pas faire tout ce que les lois ne défendent pas; mais les lois pourraient défendre tant de choses, qu'il n'y aurait encore point de liberté.

M. de Montesquieu, comme la plupart des écrivains poli-

triomphe de la théorie pourrait devenir une calamité dans l'application. La reconnaissance abstraite de la souveraineté du peuple, n'augmente en rien la somme de liberté des individus ; et si l'on attribue à cette souveraineté une latitude qu'elle ne doit pas avoir, la liberté peut être perdue malgré ce principe ; ou même par ce principe.

La précaution que nous recommandons et que nous allons prendre, est d'autant plus indispensable, que les hommes de parti, quelque pures que leurs intentions puissent être, répugnent

---

tiques, me semble avoir confondu deux choses, la liberté et la garantie. Les droits individuels, c'est la liberté : les droits sociaux, c'est la garantie. L'axiome de la souveraineté du peuple a été considéré comme un principe de liberté : c'est un principe de garantie. Il est destiné à empêcher un individu de s'emparer de l'autorité qui n'appartient qu'à l'association entière ; mais il ne décide rien sur la nature et les limites de cette autorité.

La maxime de M. de Montesquieu, que les individus ont le droit de faire tout ce que les lois permettent, est de même un principe de garantie. Il signifie que nul n'a le droit d'empêcher un autre de faire ce que les lois ne défendent pas ; mais il n'explique pas ce que les lois ont ou n'ont pas le droit de défendre. Or, c'est là que la liberté réside. La liberté n'est autre chose que ce que les individus ont le droit de faire, et ce que la société n'a pas le droit d'empêcher.

toujours à limiter la souveraineté. Ils se regardent comme ses héritiers présomptifs, et ménagent, même dans les mains de leurs ennemis, leur propriété future. Ils se défient de telle ou telle espèce de gouvernement, de telle ou telle classe de gouvernans; mais permettez-leur d'organiser à leur manière l'autorité, souffrez qu'ils la confient à des mandataires de leur choix, ils croiront ne pouvoir assez l'étendre.

Lorsqu'on établit que la souveraineté du peuple est illimitée, on crée et l'on jette au hasard dans la société humaine, un degré de pouvoir trop grand par lui-même, et qui est un mal, en quelques mains qu'on le place. Confiez-le à un seul, à plusieurs, à tous, vous le trouverez également un mal. Vous vous en prendrez aux dépositaires de ce pouvoir, et, suivant les circonstances, vous accuserez tour à tour la monarchie, l'aristocratie, la démocratie, les gouvernemens mixtes, le système représentatif. Vous aurez tort; c'est le degré de force, et non les dépositaires de cette force qu'il faut accuser. C'est contre l'arme et non contre le bras qu'il faut sévir. Il y a des masses trop pesantes pour la main des hommes.

L'erreur de ceux qui, de bonne foi dans leur amour de la liberté, ont accordé à la souverai-

neté du peuple un pouvoir sans bornes, vient de la manière dont se sont formées leurs idées en politique. Ils ont vu dans l'histoire un petit nombre d'hommes, ou même un seul, en possession d'un pouvoir immense qui faisait beaucoup de mal; mais leur courroux s'est dirigé contre les possesseurs du pouvoir et non contre le pouvoir même. Au lieu de le détruire, ils n'ont songé qu'à le déplacer. C'était un fléau, ils l'ont considéré comme une conquête. Ils en ont doté la société entière. Il a passé forcément d'elle à la majorité, de la majorité entre les mains de quelques hommes, souvent dans une seule main : il a fait tout autant de mal qu'auparavant, et les exemples, les objections, les argumens et les faits se sont multipliés contre toutes les institutions politiques.

Dans une société fondée sur la souveraineté du peuple, il est certain qu'il n'appartient à aucun individu, à aucune classe, de soumettre le reste à sa volonté particulière; mais il est faux que la société toute entière possède sur ses membres une souveraineté sans bornes.

L'universalité des citoyens est le souverain, dans ce sens, que nul individu, nulle fraction, nulle association partielle ne peut s'arroger la souveraineté, si elle ne lui a pas été déléguée. Mais il ne s'ensuit pas que l'universalité des

citoyens, ou ceux qui par elle sont investis de la souveraineté, puissent disposer souverainement de l'existence des individus. Il y a au contraire une partie de l'existence humaine qui, de nécessité, reste individuelle et indépendante, et qui est de droit hors de toute compétence sociale. La souveraineté n'existe que d'une manière limitée et relative. Au point où commence l'indépendance de l'existence individuelle, s'arrête la juridiction de cette souveraineté. Si la société franchit cette ligne, elle se rend aussi coupable que le despote qui n'a pour titre que le glaive exterminateur; la société ne peut excéder sa compétence sans être usurpatrice, la majorité sans être factieuse. L'assentiment de la majorité ne suffit nullement dans tous les cas pour légitimer ses actes : il en existe que rien ne peut sanctionner; lorsqu'une autorité quelconque commet des actes pareils, il importe peu de quelle source elle se dise émanée, il importe peu qu'elle se nomme individu ou nation; elle serait la nation entière, moins le citoyen qu'elle opprime, qu'elle n'en serait pas plus légitime.

Rousseau (1) a méconnu cette vérité, et son

(1) Je suis loin de me joindre aux détracteurs de Rousseau. Ils sont nombreux dans le moment actuel. Une tourbe d'es-

erreur a fait de son Contrat social, si souvent invoqué en faveur de la liberté, le plus terrible auxiliaire de tous les genres de despotisme. Il définit le contrat passé entre la société et ses membres, l'aliénation complète de chaque individu avec tous ses droits et sans réserve à la communauté. Pour nous rassurer sur les suites

---

prits subalternes qui placent leur succès d'un jour à révoquer en doute toutes les vérités courageuses, s'agite pour flétrir sa gloire ; raison de plus pour être circonspect à le blâmer. Il a, le premier, rendu populaire le sentiment de nos droits. A sa voix, se sont réveillés les cœurs généreux, les âmes indépendantes; mais ce qu'il sentait avec force, il n'a pas su le définir avec précision. Plusieurs chapitres du Contrat social sont dignes des écrivains scolastiques du 15e. siècle. Que signifient des droits dont on jouit d'autant plus qu'on les aliène plus complétement? Qu'est-ce qu'une liberté en vertu de laquelle on est d'autant plus libre que chacun fait plus complétement ce qui contrarie sa volonté? Les fauteurs du despotisme peuvent tirer un immense avantage des principes de Rousseau. J'en connais un qui, de même que Rousseau avait supposé que l'autorité illimitée réside dans la société entière, la suppose transportée au représentant de cette société, à un homme qu'il définit l'espèce personnifiée, la réunion individualisée. De même que Rousseau avait dit que le corps social ne pouvait nuire ni à l'ensemble de ses membres, ni à chacun d'eux en particulier, celui-ci dit que le dépositaire du pouvoir, l'homme constitué

de cet abandon si absolu de toutes les parties de notre existence au profit d'un être abstrait, il nous dit que le souverain, c'est-à-dire le corps social, ne peut nuire ni à l'ensemble de ses membres, ni à chacun d'eux en particulier; que, chacun se donnant tout entier, la condition est égale pour tous, et que nul n'a intérêt de la rendre onéreuse aux autres; que chacun, se donnant à tous, ne se donne à personne; que

---

société ne peut faire de mal à la société, parce que tout le tort qu'il lui ferait, il l'éprouverait fidèlement, tant il est la société elle-même. De même que Rousseau dit que l'individu ne peut résister à la société, parce qu'il lui a aliéné tous ses droits sans réserve, l'autre prétend que l'autorité du dépositaire du pouvoir est absolue, parce qu'aucun membre de la société ne peut lutter contre la réunion entière; qu'il ne peut exister de responsabilité pour le dépositaire du pouvoir, parce qu'aucun individu ne peut entrer en compte avec l'être dont il fait partie, et que celui-ci ne peut lui répondre qu'en le faisant rentrer dans l'ordre dont il n'aurait pas dû sortir, et pour que nous ne craignions rien de la tyrannie, il ajoute : « Or, voici pourquoi son autorité (celle » du dépositaire du pouvoir) ne fut pas arbitraire : ce n'était » plus un homme, c'était un peuple. » Merveilleuse garantie que ce changement de mots ! N'est-il pas bizarre que tous les écrivains de cette classe reprochent à Rousseau de se perdre dans les abstractions ? Quand ils nous parlent de la société individualisée, et du souverain n'étant plus un homme, mais un peuple, sont-ce les abstractions qu'ils évitent?

chacun acquiert sur tous les associés les mêmes droits qu'il leur cède, et gagne l'équivalent de tout ce qu'il perd, avec plus de force pour conserver ce qu'il a; mais il oublie que tous ces attributs préservateurs qu'il confère à l'être abstrait qu'il nomme le souverain, résultent de ce que cet être se compose de tous les individus sans exception. Or, aussitôt que le souverain doit faire usage de la force qu'il possède, c'est-à-dire, aussitôt qu'il faut procéder à une organisation pratique de l'autorité, comme le souverain ne peut l'exercer par lui-même, il la délègue, et tous ces attributs disparaissent. L'action qui se fait au nom de tous étant nécessairement de gré ou de force à la disposition d'un seul ou de quelques-uns, il arrive qu'en se donnant à tous, il n'est pas vrai qu'on ne se donne à personne; on se donne au contraire à ceux qui agissent au nom de tous. De là suit qu'en se donnant tout entier, l'on n'entre pas dans une condition égale pour tous, puisque quelques-uns profitent exclusivement du sacrifice du reste; il n'est pas vrai que nul n'ait intérêt de rendre la condition onéreuse aux autres, puisqu'il existe des associés qui sont hors de la condition commune. Il n'est pas vrai que tous les associés acquièrent les mêmes droits qu'ils cèdent; ils ne gagnent pas tous

l'équivalent de ce qu'ils perdent, et le résultat de ce qu'ils sacrifient, est, ou peut être l'établissement d'une force qui leur enlève ce qu'ils ont.

Dès que la volonté générale peut tout, les représentans de cette volonté générale sont d'autant plus redoutables qu'ils ne se disent qu'instrumens dociles de cette volonté prétendue, et qu'ils ont en main les moyens de force ou de séduction nécessaires pour en assurer la manifestation dans le sens qui leur convient. Ce qu'aucun tyran n'oserait faire en son propre nom, ceux-ci le légitiment par l'étendue sans bornes de l'autorité sociale. L'agrandissement d'attributions dont ils ont besoin, ils le demandent au propriétaire de cette autorité, au peuple, dont la toute-puissance n'est là que pour justifier leurs empiétemens. Les lois, les plus injustes, les institutions les plus oppressives, sont obligatoires comme l'expression de la volonté générale. Car les individus, dit Rousseau, aliénés tout entiers au profit du corps social, ne peuvent avoir d'autre volonté que cette volonté générale. En obéissant à cette volonté, ils n'obéissent qu'à eux-mêmes, et sont d'autant plus libres qu'ils lui obéissent plus implicitement. Telles nous voyons apparaître à toutes les époques de l'histoire les conséquences de ce système; mais elles se sont développées

surtout dans toute leur effrayante latitude au milieu de notre révolution : elles ont fait à des principes sacrés des blessures peut-être difficiles à guérir. Plus le gouvernement que l'on voulait donner à la France était populaire, plus ces blessures ont été profondes. Il serait facile de démontrer par des citations sans nombre, que les sophismes les plus grossiers des plus fougueux apôtres de la terreur, dans les circonstances les plus révoltantes, n'étaient que des conséquences parfaitement justes des principes de Rousseau. Le peuple, qui peut tout, est aussi dangereux, plus dangereux qu'un tyran, ou plutôt il est certain que la tyrannie s'emparera du droit accordé au peuple. Elle n'aura besoin que de proclamer la toute-puissance de ce peuple en le menaçant, et de parler en son nom, en lui imposant silence.

Rousseau a lui-même été effrayé de ces conséquences. Frappé de terreur à l'aspect de l'immensité du pouvoir social qu'il venait de créer, il n'a su dans quelles mains déposer ce pouvoir monstrueux, et n'a trouvé de préservatif contre le danger inséparable d'une pareille souveraineté qu'un expédient qui en rendît l'exercice impossible. Il a déclaré que la souveraineté ne pouvait être ni aliénée, ni déléguée, ni représentée. C'était déclarer en d'autres termes qu'elle ne

pouvait être exercée ; c'était anéantir de fait le principe qu'il venait de proclamer.

Mais voyez comme les partisans du despotisme sont plus francs dans leur marche, quand ils parlent de ce même axiome, parce qu'il les appuie et les favorise. L'homme qui a le plus spirituellement réduit le despotisme en système, Hobbes, s'est empressé de reconnaître la souveraineté comme illimitée, pour en conclure la légitimité du gouvernement absolu d'un seul. La souveraineté, dit-il, est absolue ; cette vérité a été reconnue de tout temps, même par ceux qui ont excité des séditions ou suscité des guerres civiles : leur motif n'était pas d'anéantir la souveraineté, mais bien d'en transporter ailleurs l'exercice. La démocratie est une souveraineté absolue entre les mains de tous : l'aristocratie une souveraineté absolue entre les mains de quelques-uns ; la monarchie une souveraineté absolue entre les mains d'un seul. Le peuple a pu se dessaisir de cette souveraineté absolue en faveur d'un monarque, qui alors en est devenu légitime possesseur.

L'on voit clairement que le caractère absolu que Hobbes attribue à la souveraineté du peuple, est la base de tout son système. Ce mot *absolu* dénature toute la question et nous entraîne dans une série nouvelle de conséquences;

c'est le point où l'écrivain quitte la route de la vérité pour marcher par le sophisme au but qu'il s'est proposé en commençant. Il prouve que les conventions des hommes ne suffisant pas pour être observées, il faut une force coercitive pour les contraindre à les respecter; que la société devant se préserver des agressions extérieures, il faut une force commune qui arme pour la défense commune; que les hommes étant divisés par leurs prétentions, il faut des lois pour régler leurs droits. Il conclut du premier point, que le souverain a le droit absolu de punir; du second, que le souverain a le droit absolu de faire la guerre; du troisième, que le souverain est législateur absolu. Rien de plus faux que ces conclusions. Le souverain a le droit de punir, mais seulement les actions coupables : il a le droit de faire la guerre, mais seulement lorsque la société est attaquée : il a le droit de faire des lois, mais seulement quand ces lois sont nécessaires, et en tant qu'elles sont conformes à la justice. Il n'y a par conséquent rien d'absolu, rien d'arbitraire, dans ces attributions. La démocratie est l'autorité déposée entre les mains de tous, mais seulement la somme d'autorité nécessaire à la sûreté de l'association : l'aristocratie est cette autorité confiée à quelques-uns; la monarchie,

cette autorité remise à un seul. Le peuple peut se dessaisir de cette autorité en faveur d'un seul homme ou d'un petit nombre ; mais leur pouvoir est borné comme celui du peuple qui les en a revêtus. Par ce retranchement d'un seul mot, inséré gratuitement dans la construction d'une phrase, tout l'affreux système de Hobbes s'écroule. Au contraire, avec le mot *absolu*, ni la liberté, ni, comme on le verra dans la suite, le repos ni le bonheur ne sont possibles sous aucune institution. Le gouvernement populaire n'est qu'une tyrannie convulsive, le gouvernement monarchique qu'un despotisme plus concentré.

Lorsque la souveraineté n'est pas limitée, il n'y a nul moyen de mettre les individus à l'abri des gouvernemens. C'est en vain que vous prétendez soumettre les gouvernemens à la volonté générale. Ce sont toujours eux qui dictent cette volonté, et toutes les précautions deviennent illusoires.

Le peuple, dit Rousseau, est souverain sous un rapport, et sujet sous un autre : mais, dans la pratique, ces deux rapports se confondent. Il est facile à l'autorité d'opprimer le peuple comme sujet, pour le forcer à manifester comme souverain la volonté qu'elle lui prescrit.

Aucune organisation politique ne peut écar-

ter ce danger. Vous avez beau diviser les pouvoirs; si la somme totale du pouvoir est illimitée, les pouvoirs divisés n'ont qu'à former une coalition, et le despotisme est sans remède. Ce qui nous importe, ce n'est pas que nos droits ne puissent être violés par tel pouvoir, sans l'approbation de tel autre, mais que cette violation soit interdite à tous les pouvoirs. Il ne suffit pas que les agens de l'exécution aient besoin d'invoquer l'autorisation du législateur, il faut que le législateur ne puisse autoriser leur action que dans leur sphère légitime. C'est peu que le pouvoir exécutif n'ait pas le droit d'agir sans le concours d'une loi, si l'on ne met pas de bornes à ce concours, si l'on ne déclare pas qu'il est des objets sur lesquels le législateur n'a pas le droit de faire une loi, ou, en d'autres termes, que la souverainete est limitée, et qu'il y a des volontés que ni le peuple, ni ses délégués, n'ont le droit d'avoir.

C'est là ce qu'il faut déclarer, c'est la vérité importanté, le principe éternel qu'il faut établir.

Aucune autorité sur la terre n'est illimitée, ni celle du peuple, ni celle des hommes qui se disent ses représentans, ni celle des rois, à quelque titre qu'ils règnent, ni celle de la loi, qui, n'étant que l'expression de la vo-

lonté du peuple ou du prince, suivant la forme du gouvernement, doit être circonscrite dans les mêmes bornes que l'autorité dont elle émane.

Ces bornes lui sont tracées par la justice et par les droits des individus. La volonté de tout un peuple ne peut rendre juste ce qui est injuste. Les représentans d'une nation n'ont pas le droit de faire ce que la nation n'a pas le droit de faire elle-même. Aucun monarque, quelque titre qu'il réclame, soit qu'il s'appuie sur le droit divin, sur le droit de conquête, ou sur l'assentiment du peuple, ne possède une puissance sans bornes. Dieu, s'il intervient dans les choses humaines, ne sanctionne que la justice. Le droit de conquête n'est que la force, qui n'est pas un droit, puisqu'elle passe à qui s'en saisit. L'assentiment du peuple ne saurait légitimer ce qui est illégitime, puisqu'un peuple ne peut déléguer à personne une autorité qu'il n'a pas.

Une objection se présente contre la limitation de la souveraineté. Est-il possible de la limiter? Existe-t-il une force qui puisse l'empêcher de franchir les barrières qu'on lui aura prescrites? On peut, dira-t-on, par des combinaisons ingénieuses, restreindre le pouvoir en le divisant. On peut mettre en opposition et

en équilibre ses différentes parties. Mais par quel moyen fera-t-on que la somme totale n'en soit pas illimitée? Comment borner le pouvoir autrement que par le pouvoir ?

Sans doute, la limitation abstraite de la souveraineté ne suffit pas. Il faut chercher des bases d'institutions politiques, qui combinent tellement les intérêts des divers dépositaires de la puissance, que leur avantage le plus manifeste, le plus durable et le plus assuré, soit de rester chacun dans les bornes de leurs attributions respectives. Mais la première question n'en est pas moins la compétence et la limitation de la souveraineté; car avant d'avoir organisé une chose, il faut en avoir déterminé la nature et l'étendue.

En second lieu, sans vouloir comme l'ont fait trop souvent les philosophes, exagérer l'influence de la vérité, l'on peut affirmer que, lorsque de certains principes sont complétement et clairement démontrés, ils se servent en quelque sorte de garantie à eux-mêmes. Il se forme à l'égard de l'évidence, une opinion universelle qui bientôt est victorieuse. S'il est reconnu que la souveraineté n'est pas sans bornes, c'est-à-dire, qu'il n'existe sur la terre aucune puissance illimitée, nul, dans aucun temps, n'osera réclamer une semblable puis-

sance. L'expérience même le prouve déjà. L'on n'attribue plus, par exemple, à la société entière, le droit de vie et de mort sans jugement. Aussi, nul gouvernement moderne ne prétend exercer un pareil droit. Si les tyrans des anciennes républiques nous paraissent bien plus effrénés que les gouvernans de l'histoire moderne, c'est en partie à cette cause qu'il faut l'attribuer. Les attentats les plus monstrueux du despotisme d'un seul furent souvent dus à la doctrine de la puissance sans bornes de tous.

La limitation de la souveraineté est donc véritable, et elle est possible. Elle sera garantie d'abord par la force, qui garantit toutes les vérités reconnues par l'opinion : ensuite elle le sera d'une manière plus précise, par la distribution et par la balance des pouvoirs.

Mais commencez par reconnaître cette limitation salutaire. Sans cette précaution préalable, tout est inutile.

En renfermant la souveraineté du peuple dans ses justes bornes, vous n'avez plus rien à redouter; vous enlevez au despotisme, soit des individus, soit des assemblées, la sanction apparente qu'il croit puiser dans un assentiment qu'il commande, puisque vous prouvez que cet assentiment, fût-il réel, n'a le pouvoir de rien sanctionner.

Le peuple n'a pas le droit de frapper un seul innocent, ni de traiter comme coupable un seul accusé sans preuves légales. Il ne peut donc déléguer un droit pareil à personne. Le peuple n'a pas le droit d'attenter à la liberté d'opinion, à la liberté religieuse, aux sauvegardes judiciaires, aux formes protectrices; aucun despote, aucune assemblée, ne peut donc exercer un droit semblable, en disant que le peuple l'en a revêtu. Tout despotisme est donc illégal; rien ne peut le sanctionner, pas même la volonté populaire qu'il allègue. Car il s'arroge, au nom de la souveraineté du peuple, une puissance qui n'est pas comprise dans cette souveraineté, et ce n'est pas seulement le déplacement irrégulier du pouvoir qui existe, mais la création d'un pouvoir qui ne doit pas exister (1).

On trouvera peut-être que je me suis livré, dans ce chapitre, à des discussions trop métaphysiques : mais je répondrai d'abord qu'on s'appuie encore aujourd'hui de la métaphysique de Rousseau; car, dans un ouvrage publié tout récemment sur la responsabilité des ministres, on nous parle, comme lui, de *la volonté générale*, et, comme ceux qui l'ont com-

(1) Principes de Politique, p. 14, 32.

menté au profit du despotisme, de l'être privilégié dans lequel viennent se concentrer tous les intérêts de la société. Je pense d'ailleurs qu'il est toujours utile de rectifier les opinions, quelque métaphysiques et quelque abstraites qu'elles nous semblent, parce que c'est dans les opinions que les intérêts cherchent des armes. Il y a cette différence entre les intérêts et les opinions, premièrement, qu'on cache les uns et qu'on montre les autres, parce que ceux-là divisent et que celles-ci rallient; et en second lieu, que les intérêts varient dans chaque individu, suivant sa situation, son goût, ses circonstances : au lieu que les opinions sont les mêmes, ou paraissent telles dans tous ceux qui agissent ensemble; enfin, que chacun ne peut diriger que soi par le calcul de ses intérêts, et que, lorsqu'il veut engager les autres à le seconder, il est obligé de leur présenter une opinion qui leur fasse illusion sur ses véritables vues. Dévoilez la fausseté de l'opinion qu'il met en avant, vous le dépouillez de sa force principale, vous anéantissez ses moyens d'influence sur ses alentours : vous déchirez l'étendard, l'armée se dissipe.

Aujourd'hui, je le sais, on se dispense de réfuter les idées que l'on veut combattre, en professant une égale aversion contre toutes les

théories, quelles qu'elles soient. On déclare toute espèce de métaphysique au-dessous de tout examen; mais les déclamations contre la métaphysique et les théories m'ont paru toujours indignes de tous les hommes qui pensent. Ces déclamations ont un double danger; elles n'ont pas moins de force contre la vérité que contre l'erreur; elles tendent à flétrir la raison, à diriger le ridicule contre nos facultés intellectuelles, à décréditer la plus noble partie de nous-mêmes; et elles n'ont pas même l'avantage qu'on leur attribue. Écarter par le dédain ou comprimer par la violence les opinions qu'on croit dangereuses, ce n'est que suspendre momentanément leurs conséquences présentes, et c'est doubler leur influence à venir. Il ne faut pas se laisser tromper par le silence, ni le prendre pour l'assentiment. Aussi long-temps que la raison n'est pas convaincue, l'erreur est prête à reparaître au premier événement qui la déchaîne; elle tire alors avantage de l'oppression même qu'elle a éprouvée. L'on aura beau faire, la pensée seule peut combattre la pensée. Le raisonnement seul peut rectifier le raisonnement. Lorsque la puissance le repousse, ce n'est pas uniquement contre la vérité qu'elle échoue; elle échoue aussi contre l'erreur. On ne désarme l'erreur qu'en la réfu-

tant. Tout le reste n'est qu'un charlatanisme grossier, renouvelé de siècle en siècle, au profit de quelques-uns, au malheur et à la honte des autres.

Certes, si le mépris de la pensée avait pu préserver les hommes des dangers dont ses écarts la menacent, ils auraient recueilli depuis long-temps le bénéfice de ce préservatif si vanté. Le mépris de la pensée n'est pas une découverte. Ce n'est pas une idée neuve que d'en appeler toujours à la force, de constituer un petit nombre de privilégiés au préjudice de tous les autres, de considérer la raison de ceux-ci comme superflue, de déclarer leurs méditations une occupation oiseuse et funeste. Depuis les Goths jusqu'à nos jours, l'on a vu ce système se transmettre. Depuis les Goths jusqu'à nos jours, l'on a déclamé contre la métaphysique et les théories, et cependant les théories ont toujours reparu. Avant nous, l'on a dit que l'égalité n'était qu'une chimère, une abstraction vaine, une théorie vide de sens. L'on a traité de rêveurs et de factieux les hommes qui voulaient définir l'égalité, pour la séparer des exagérations qui la défigurent, et l'égalité mal définie est revenue sans cesse à la charge. La jacquerie, les niveleurs, les révolutionnaires de nos jours ont abusé de cette

théorie, précisément parce qu'on l'avait proscrite au lieu de la rectifier; preuve incontestable de l'insuffisance des moyens qu'ont pris les ennemis des idées abstraites pour se préserver de leurs attaques, et pour en préserver, disaient-ils, l'espèce aveugle et stupide qu'ils condescendaient à gouverner. C'est que l'effet de ces moyens n'a qu'un temps. Lorsque des théories fausses ont égaré les hommes, ils prêtent l'oreille aux lieux communs contre les théories, les uns par fatigue, d'autres par intérêt, le plus grand nombre par imitation. Mais lorsqu'ils sont reposés de leur lassitude ou délivrés de leurs terreurs, ils se rappellent que la théorie n'est pas une chose mauvaise en elle-même, que tout a sa théorie, que la théorie n'est autre chose que la pratique réduite en règle par l'expérience, et que la pratique n'est que la théorie appliquée. Ils sentent que la nature ne leur a pas donné la raison pour qu'elle fût muette ou stérile; ils rougissent d'avoir abdiqué ce qui constituait la dignité de leur être. Ils reprennent les théories, et si on ne les a pas rectifiées, si l'on n'a fait que les dédaigner, ils les reprennent avec tous leurs vices, et sont entraînés de nouveau par elles dans tous les écarts qui les en avaient détachés précédemment. Prétendre que parce que des théories fausses

ont de grands dangers, il faut renoncer à toutes les théories, c'est enlever aux hommes le remède le plus sûr contre ces dangers mêmes, c'est dire que parce que l'erreur est funeste, il faut se refuser à jamais la recherche de la vérité.

Il est donc utile, je le pense, de combattre par des raisonnemens justes, des raisonnemens défectueux. Il est utile d'opposer à de la métaphysique fausse, de la métaphysique vraie; en agissant ainsi, l'on sert mieux l'espèce humaine que ne le font ceux qui, commandant le silence, lèguent à l'avenir des questions indécises, et dans leur étroite et soupçonneuse prudence, aggravent les inconvéniens des idées erronées, par cela même qu'ils n'en permettent pas l'examen.

NOTE B, A LA PAGE 13.

Du Pouvoir municipal.

Il est assez remarquable que l'unité d'action absolue, sans restriction, sans limites, n'ait jamais rencontré plus de faveur que dans une révolution faite au nom des droits et de la liberté des hommes. L'esprit systématique s'est d'abord extasié sur la symétrie. L'amour du pouvoir a bientôt découvert quel avantage im-

mense cette symétrie lui procurait. Tandis que le patriotisme n'existe que par un vif attachement aux intérêts de localités, d'aveugles patriotes ont déclaré la guerre à ces intérêts. Ils ont tari cette source naturelle du patriotisme, et l'ont voulu remplacer par une passion factice envers un être abstrait, une idée générale, dépouillée de tout ce qui frappe l'imagination et de tout ce qui parle à la mémoire. Pour bâtir l'édifice, ils commençaient par broyer et par réduire en poudre les matériaux qu'ils devaient employer. Peu s'en est fallu qu'ils ne désignassent par des chiffres les cités et les provinces, comme ils désignaient par des chiffres les légions et les corps d'armée, tant ils semblaient craindre que le sentiment ne troublât la métaphysique de ce qu'ils instituaient.

Le despotisme, qui s'était constitué très-habilement légataire des exagérations démocratiques, a persisté dans cette route. Les deux extrêmes se sont trouvés d'accord sur ce point, parce qu'au fond dans les deux extrêmes il y avait eu volonté de tyrannie. Les intérêts de localité contiennent un germe de résistance que l'autorité ne souffre qu'à regret, et qu'elle s'empresse de déraciner. Elle a meilleur marché des individus : elle roule sur elle sans efforts son poids énorme comme sur du sable.

Aujourd'hui l'admiration pour l'unité absolue, admiration réelle dans quelques esprits bornés, affectée par beaucoup d'esprits serviles, est reçue comme un dogme religieux, par une foule d'échos assidus de toute opinion fa-

Examinons-la toute fois, et dans son équité
vorisée.
en théorie, et dans son utilité en pratique.

La direction des affaires de tous appartient à tous, c'est-à-dire aux représentans et aux délégués de tous. Ce qui n'intéresse qu'une fraction doit être décidé par cette fraction : ce qui n'a de rapport qu'avec l'individu ne doit être soumis qu'à l'individu. L'on ne saurait trop répéter que la volonté générale n'est pas plus respectable que la volonté particulière, dès qu'elle sort de sa sphère.

Supposez une nation d'un million d'individus, répartis dans un nombre quelconque de communes. Dans chaque commune, chaque individu aura des intérêts qui ne regarderont que lui, et qui, par conséquent, ne devront pas être soumis à la juridiction de la commune. Il en aura d'autres qui intéresseront les autres habitans de la commune, et ces intérêts seront de la compétence communale. Ces communes à leur tour auront des intérêts qui ne regarderont que leur intérieur, et d'autres qui s'étendront à l'arrondissement. Les premiers seront

du ressort purement communal, les seconds du ressort de l'arrondissement et ainsi de suite, jusqu'aux intérêts généraux, communs à chacun des individus formant le million qui compose la peuplade. Il est évident que ce n'est que sur les intérêts de ce dernier genre que la peuplade entière ou ses représentans ont une juridiction légitime, et que s'ils s'immiscent dans les intérêts d'arrondissement, de commune ou d'individu, ils excèdent leur compétence. Il en serait de même de l'arrondissement qui s'immiscerait dans les intérêts particuliers d'une commune, ou de la commune qui attenterait à l'intérêt purement individuel de l'un de ses membres.

En principe donc, l'autorité nationale, l'autorité d'arrondissement, l'autorité communale ont chacune leur sphère et doivent y rester, et ceci nous conduit à établir une vérité que nous regardons comme fondamentale. L'on a considéré jusqu'à présent le pouvoir local comme une branche dépendante du pouvoir exécutif; au contraire, il ne doit jamais l'entraver, mais il ne doit point en dépendre.

Si l'on confie aux mêmes mains les intérêts des fractions et ceux de l'état, ou si l'on fait des dépositaires de ces premiers intérêts les agens des dépositaires des seconds, il en résultera des inconvéniens de plusieurs genres, et les incon-

véniens mêmes qui auraient l'air de s'exclure coexisteront. Souvent l'exécution des lois sera entravée, parce que les exécuteurs de ces lois étant en même temps les dépositaires des intérêts de leurs administrés, voudront ménager les intérêts qu'ils seront chargés de défendre, aux dépens des lois qu'ils seront chargés de faire exécuter. Souvent aussi, les intérêts des administrés seront froissés, parce que les administrateurs voudront plaire à une autorité supérieure, et d'ordinaire, ces deux maux auront lieu simultanément. Les lois générales seront mal exécutées, et les intérêts partiels mal ménagés. Quiconque a réfléchi sur l'organisation du pouvoir municipal dans les diverses constitutions que nous avons eues, a dû se convaincre qu'il a fallu toujours effort de la part du pouvoir exécutif pour faire exécuter les lois, et qu'il a toujours existé une opposition sourde ou du moins une résistance d'inertie dans le pouvoir municipal. Cette pression constante de la part du premier de ces pouvoirs, cette opposition sourde de la part du second, étaient des causes de dissolution toujours imminentes. On se souvient encore des plaintes du pouvoir exécutif, sous la constitution de 1791, sur ce que le pouvoir municipal était en hostilité permanente contre lui; et sous la constitution de l'an 3, sur ce que l'administration locale

était dans un état de stagnation et de nullité. C'est que, dans la première de ces constitutions, les agens du pouvoir exécutif, placés au sein même des administrations locales, étoient partagés entre deux devoirs opposés, qu'ils ne remplissaient qu'imparfaitement aux dépens l'un de l'autre; et que, dans la seconde, ces administrations, soumises au pouvoir exécutif, étaient dans une telle dépendance, qu'il en résultait l'apathie et le découragement.

Aussi long-temps que vous ferez des membres du pouvoir municipal des agens subordonnés au pouvoir exécutif, il faudra donner à ce dernier le droit de destitution, de sorte que votre pouvoir municipal ne sera qu'un vain fantôme. Si vous le faites nommer par le peuple, cette nomination ne servira qu'à lui prêter l'apparence d'une mission populaire, qui le mettra en hostilité avec l'autorité supérieure, et lui imposera des devoirs qu'il n'aura pas la possibilité de remplir. Le peuple n'aura nommé ses administrateurs que pour voir annuler ses choix, et pour être blessé sans cesse par l'exercice d'une force étrangère, qui, sous le prétexte de l'intérêt général, se mêlera des intérêts particuliers qui devraient être le plus indépendans d'elle.

L'obligation de motiver les destitutions, n'est pour le pouvoir exécutif qu'une formalité

dérisoire. Nul n'étant juge de ses motifs, cette obligation l'engage seulement à décrier ceux qu'il destitue.

Le pouvoir municipal doit occuper, dans l'administration, la place qui devrait appartenir aux juges de paix dans l'ordre judiciaire (1). Il n'est un pouvoir que relativement aux administrés, ou plutôt c'est leur fondé de pouvoir pour les affaires qui ne regardent qu'eux.

Que si l'on objecte que les administrés ne voudront pas obéir au pouvoir municipal, parce qu'il ne sera entouré que de peu de forces, je répondrai qu'ils lui obéiront, parce que ce sera leur intérêt. Des hommes rapprochés les uns des autres, ont intérêt à ne pas se nuire, à ne pas s'aliéner leurs affections réciproques, et par conséquent à observer les règles domestiques, et pour ainsi dire de famille, qu'ils se sont imposées. Enfin, si la désobéissance des citoyens portait sur des objets d'ordre public, le pouvoir exécutif interviendrait, comme veillant au maintien de

(1) Je n'ai fait ici que poser le principe de l'indépendance qui doit appartenir aux autorités locales, sans entrer dans les détails de leur organisation particulière. Quand il s'agit de pareils détails, il vaut mieux partir de données positives, et j'attends le projet de loi qu'on nous annonce pour l'examiner.

l'ordre; mais il interviendrait avec des agens directs et distincts des administrateurs municipaux.

Au reste, l'on suppose trop gratuitement que les hommes ont du penchant à la résistance. Leur disposition naturelle est d'obéir, quand on ne les vexe ni ne les irrite. Au commencement de la révolution d'Amérique, depuis le mois de septembre 1774, jusqu'au mois de mai 1775, le congrès n'était qu'une députation de législateurs des différentes provinces et n'avait d'autre autorité que celle qu'on lui accordait volontairement. Il ne décrétait, ne promulguait point de lois. Il se contentait d'émettre des recommandations aux assemblées provinciales, qui étaient libres de ne pas s'y conformer. Rien de sa part n'était coercitif. Il fut néanmoins plus cordialement obéi qu'aucun gouvernement de l'Europe. Je ne cite pas ce fait comme modèle, mais comme exemple.

Je n'hésite pas à le dire, il faut introduire dans notre administration intérieure beaucoup de fédéralisme, mais un fédéralisme différent de celui qu'on a connu jusqu'ici.

L'on a nommé fédéralisme une association de gouvernemens qui avaient conservé leur indépendance mutuelle, et ne tenaient ensemble que par des liens politiques extérieurs. Cette

institution est singulièrement vicieuse. Les états fédérés réclament d'une part sur les individus ou les portions de leur territoire, une juridiction qu'ils ne devraient point avoir, et de l'autre ils prétendent conserver, à l'égard du pouvoir central, une indépendance qui ne doit pas exister. Ainsi le fédéralisme est compatible, tantôt avec le despotisme dans l'intérieur, et tantôt à l'extérieur avec l'anarchie.

La constitution intérieure d'un état et ses relations extérieures sont intimement liées. Il est absurde de vouloir les séparer, et soumettre les secondes à la suprématie du lien fédéral, en laissant à la première une indépendance complète. Un individu prêt à entrer en société avec d'autres individus, a le droit, l'intérêt et le devoir de prendre des informations sur leur vie privée, parce que de leur vie privée dépend l'exécution de leurs engagemens à son égard. De même une société, qui veut se réunir à une autre société, a le droit, le devoir et l'intérêt de s'informer de sa constitution intérieure. Il doit même s'établir entre elles une influence réciproque sur cette constitution intérieure, parce que des principes de leurs constitutions peut dépendre l'exécution de leurs engagemens respectifs, la sûreté du pays, par exemple, en cas d'invasion; chaque société partielle, chaque

fraction doit en conséquence être dans une dépendance plus ou moins grande, même pour ses arrangemens intérieurs, de l'association générale. Mais en même temps il faut que les arrangemens intérieurs des fractions particulières, dès qu'ils n'ont aucune influence sur l'association générale, restent dans une indépendance parfaite; et comme dans l'existence individuelle, la portion qui ne menace en rien l'intérêt social, doit demeurer libre, de même tout ce qui ne nuit pas à l'ensemble dans l'existence des fractions, doit jouir d'une égale liberté.

Tel est le fédéralisme qu'il me semble utile et possible d'établir parmi nous. Si nous n'y réussissons pas, nous n'aurons jamais un patriotisme paisible et durable. Le patriotisme qui naît des localités est aujourd'hui surtout, le seul véritable. On retrouve partout les jouissances de la vie sociale. Il n'y a que les habitudes et les souvenirs qu'on ne retrouve pas. Il faut donc attacher les hommes aux lieux qui leur présentent des souvenirs et des habitudes; et pour atteindre ce but, il faut leur accorder, dans leurs domiciles, au sein de leurs communes, dans leurs arrondissemens, autant d'importance politique qu'on peut le faire sans blesser le lien général.

La nature favoriserait les gouvernemens dans cette tendance, s'ils n'y résistaient pas. Le patriotisme de localité renaît comme de ses cendres, dès que la main du pouvoir allège un instant son action. Les magistrats des plus petites communes se plaisent à les embellir. Ils en entretiennent avec soin les monumens antiques. Il y a presque dans chaque village un érudit, qui aime à raconter ses rustiques annales, et qu'on écoute avec respect. Les habitans trouvent du plaisir à tout ce qui leur donne l'apparence, même trompeuse, d'être constitués en corps de nation, et réunis par des liens particuliers. On sent que, s'ils n'étaient arrêtés dans le développement de cette inclination innocente et bienfaisante, il se formerait bientôt en eux une sorte d'honneur communal, pour ainsi dire, d'honneur de ville, d'honneur de province qui serait à la fois une jouissance et une vertu. L'attachement aux coutumes locales tient à tous les sentimens désintéressés, nobles et pieux. C'est une politique déplorable que celle qui en fait de la rébellion. Qu'arrive-t-il aussi? que, dans les états où l'on détruit ainsi toute vie partielle, un petit état se forme au centre; dans la capitale s'agglomèrent tous les intérêts; là vont s'agiter toutes les ambitions. Le reste est immobile. Les

individus, perdus dans un isolement contre nature, étrangers au lieu de leur naissance, sans contact avec le passé, ne vivant que dans un présent rapide, et jetés comme des atomes sur une plaine immense et nivelée, se détachent d'une patrie qu'ils n'aperçoivent nulle part, et dont l'ensemble leur devient indifférent, parce que leur affection ne peut se reposer sur aucune de ses parties (1).

On parle sans cesse de l'unité du royaume et de la nation entière; mais le royaume n'est rien, quand on le conçoit à part des provinces; la nation entière n'est rien, quand on la sépare des fractions qui la composent. C'est en défendant les droits des fractions qu'on défend les droits de la nation entière; car elle se trouve répartie dans chacune de ces fractions.

Il ne faut pas se le déguiser : les grands états ont de grands désavantages. Les lois partent d'un lieu tellement éloigné de ceux où elles doivent s'appliquer, que des erreurs graves et fréquentes sont l'effet inévitable de cet éloi-

(1) Principes de politique, p. 198, 204. Si l'on considère que l'unité politique était la chimère de Bonaparte ou plutôt son moyen favori de despotisme, et que c'était lui qui, le mot du grand empire toujours à la bouche, avait fait pendant treize ans de toutes les résistances locales de la rébellion, on reconnaîtra peut-être qu'il y avait quelque indépendance à publier ce chapitre ua moment où j'entrais dans ses conseils.

gnement. Le gouvernement prend l'opinion de ses alentours, ou, tout au plus, du lieu de de sa résidence, pour celle de tout l'empire. Une circonstance locale ou momentanée devient le motif d'une loi générale. Les habitans des provinces les plus reculées sont tout à coup surpris par des innovations inattendues, des rigueurs non méritées, des règlemens vexatoires, subversifs de toutes les bases de leurs calculs et de toutes les sauvegardes de leurs intérêts, parce qu'à deux cents lieues, des hommes qui leur sont entièrement étrangers ont cru pressentir quelques périls, deviner quelque agitation, ou apercevoir quelque utilité.

On ne peut s'empêcher de regretter ces temps où la terre était couverte de peuplades nombreuses et animées, où l'espèce humaine s'agitait et s'exercait en tout sens dans une sphère proportionnée à ses forces. L'autorité n'avait pas besoin d'être dure pour être obéie. La liberté pouvait être orageuse sans être anarchique. L'éloquence dominait les esprits et remuait les âmes. La gloire était à la portée du talent, qui, dans sa lutte contre la médiocrité, n'était pas submergé par les flots de la multitude. La morale trouvait un appui dans un public immédiat, spectateur et juge de toutes les actions, dans leurs plus petits détails et leurs nuances les plus délicates.

Ces temps ne sont plus. Ces avantages ont été remplacés par d'autres avantages, par des communications plus faciles, par une circulation plus rapide de lumières, par des garanties plus sûres de l'indépendance extérieure, par une plus grande possibilité de réformer les abus. Mais tâchons de concilier tout ce qui est bon dans les combinaisons variées. Ne nous effrayons pas de quelques dissemblances qui s'effaceront si elles sont nuisibles; car l'intérêt laissé libre ne tend et ne demande qu'à s'éclairer; et n'oublions pas qu'une règle se fausse quand on l'applique à des cas trop divers, et que le joug devient pesant, par cela seul qu'on le maintient uniforme dans des circonstances différentes (1).

(1) C'est avec un vif plaisir que je me trouve d'accord sur le contenu de ce chapitre avec un homme dont les lumières sont aussi étendues que son caractère est estimable, M. Degerando. On craint, dit-il dans des lettres manuscrites qu'il a bien voulu me communiquer, on craint ce qu'on appelle l'esprit de localité. Nous avons aussi nos craintes : nous craignons ce qui est vague, indéfini à force d'être général. Nous ne croyons point, comme les scholastiques, *à la réalité des universaux* en eux-mêmes. Nous ne pensons pas qu'il y ait dans un état d'autres intérêts réels, que les intérêts locaux, réunis lorsqu'ils sont les mêmes, balancés lorsqu'ils sont divers, mais connus et sentis dans tous les cas.... Les liens particuliers fortifient le lien général, au lieu de

NOTE C, A LA PAGE 20.

Du Pouvoir royal (1).

La séparation du pouvoir royal d'avec le pouvoir ministériel a fait fortune en France, et maintenant tous les partis s'en sont emparés. Mais quand je l'ai présentée pour la première fois, elle était assez neuve pour paraître abstraite et presque chimérique. M'étant convaincu chaque jour davantage de son importance, j'avais, en 1815, ajouté à mes premières

---

l'affaiblir. Dans la gradation des sentimens et des idées, on tient d'abord à sa famille, puis à sa cité, puis à sa province, puis à l'état. Brisez les intermédiaires, vous n'aurez pas raccourci la chaîne, vous l'aurez détruite. Le soldat porte dans son cœur l'honneur de sa compagnie, de son bataillon, de son régiment, et c'est ainsi qu'il concourt à la gloire de l'armée entière. Multipliez, multipliez les faisceaux qui unissent les hommes. Personnifiez la patrie sur tous les points, dans vos institutions locales, comme dans autant de miroirs fidèles.

(1) Dans la première édition de cette esquisse de constitution, je m'étais servi du mot de *pouvoir exécutif* en opposition au pouvoir royal, et j'ai conservé cette expression dans le texte, mais j'ai adopté dans ces notes celle de *pouvoir ministériel* qui est également juste, encore plus claire, et qui a l'avantage d'être conforme à la lettre de la charte.

observations à ce sujet des développemens que je crois d'autant plus utile de reproduire, qu'ils répondent aux objections qui m'avaient été faites.

Par cela seul que le monarque est inviolable et que les ministres sont responsables, la séparation du pouvoir royal et du pouvoir ministériel est constatée; car on ne peut nier que les ministres n'aient de la sorte un pouvoir qui leur appartient en propre jusqu'à un certain point. Si on ne les considérait que comme des agens passifs et aveugles, leur responsabilité serait absurde et injuste, ou du moins il faudrait qu'ils ne fussent responsables qu'envers le monarque de la stricte exécution de ses ordres. Mais la constitution veut qu'ils soient responsables envers la nation, et que dans certains cas les ordres du monarque ne puissent leur servir d'excuse. Il est donc clair qu'ils ne sont pas des agens passifs. Le pouvoir ministériel, bien qu'émané du pouvoir royal, a cependant une existence réellement séparée de ce dernier : et la différence est essentielle et fondamentale entre l'autorité responsable et l'autorité investie de l'inviolabilité.

Le pouvoir ministériel est si réellement le seul ressort de l'exécution dans une constitution libre, que le monarque ne propose rien

que par l'intermédiaire de ses ministres; il n'ordonne rien que leur signature n'offre à la nation la garantie de leur responsabilité.

Quand il est question de la nomination des ministres, le monarque décide seul; c'est son droit incontestable. Mais dès qu'il est question d'une action directe, ou même seulement d'une proposition, le pouvoir ministériel est obligé de se mettre en avant pour que jamais la discussion ou la résistance ne compromette le chef de l'état.

L'on a prétendu qu'en Angleterre le pouvoir royal n'était point aussi positivement distingué du pouvoir ministériel. L'on a cité une conjoncture où la volonté personnelle du souverain l'avait emporté sur celle de ses ministres, en refusant de faire participer les catholiques aux priviléges de ses autres sujets. Mais ici deux choses sont confondues : le droit de maintenir ce qui existe, droit qui appartient nécessairement au pouvoir royal, et qui le constitue, comme je l'affirme, autorité neutre et préservatrice; et le droit de proposer l'établissement de ce qui n'existe pas encore, droit qui appartient au pouvoir ministériel.

Dans la circonstance indiquée, il n'était question que de maintenir ce qui existait, car les lois contre les catholiques sont en pleine



vigueur, bien que l'exécution en soit adoucie. Or, aucune loi ne peut être abrogée sans la participation du pouvoir royal. Je n'examine pas si, dans le cas particulier, l'exercice de ce pouvoir a été bon ou mauvais; je regrette que des scrupules respectables, puisqu'ils tiennent à la conscience, mais erronés en principe et funestes en application, aient engagé le roi d'Angleterre à maintenir des mesures vexatoires et intolérantes; mais il s'agit seulement ici de prouver qu'en les maintenant, le pouvoir royal n'est pas sorti de ses bornes : et, pour nous en convaincre surabondamment, renversons l'hypothèse, et supposons que ces lois contre les catholiques n'eussent pas existé. La volonté personnelle du monarque n'aurait pu obliger aucun ministre à les proposer; et j'ose affirmer que de nos jours, le roi d'Angleterre ne trouverait pas un ministre qui proposât des lois pareilles. Ainsi la différence entre le pouvoir royal et le pouvoir ministériel est constatée par l'exemple même allégué pour l'obscurcir. Le caractère neutre et purement préservateur du premier est bien manifeste : il est évident qu'entre les deux, le second seul est actif, puisque si ce dernier ne voulait pas agir, le premier ne trouverait nul moyen de l'y contraindre, et n'aurait pas non plus de moyen

d'agir sans lui : et remarquez que cette position du pouvoir royal n'a que des avantages et jamais d'inconvéniens ; car en même temps qu'un roi d'Angleterre rencontrerait dans le refus d'agir de son ministère, un insurmontable obstacle à proposer des lois contraires à l'esprit du siècle et à la liberté religieuse, cette opposition ministérielle serait impuissante, si elle voulait empêcher le pouvoir royal de faire proposer des lois conformes à cet esprit et favorables à cette liberté. Le Roi n'aurait qu'à changer de ministre, et tandis que nul ne se présenterait pour braver l'opinion, et pour lutter de front contre les lumières, il s'en offrirait mille, pour être les organes de mesures populaires, que la nation appuierait de son approbation et de son aveu.

Je ne veux point nier qu'il n'y ait dans le tableau d'un pouvoir monarchique plus animé, plus actif, quelque chose de séduisant, mais les institutions dépendent des temps beaucoup plus que des hommes. L'action directe du monarque s'affaiblit toujours inévitablement, en raison des progrès de la civilisation. Beaucoup de choses que nous admirons et qui nous semblent touchantes à d'autres époques, sont maintenant inadmissibles. Représentez-vous les rois de France rendant au pied d'un chêne la jus-

tice à leurs sujets, vous serez ému de ce spectacle, et vous révérerez cet exercice auguste et naïf d'une autorité paternelle; mais aujourd'hui, que verrait-on dans un jugement rendu par un roi, sans le concours des tribunaux? La violation de tous les principes, la confusion de tous les pouvoirs, la destruction de l'indépendance judiciaire, si énergiquement voulue par toutes les classes. On ne fait pas une monarchie constitutionnelle avec des souvenirs et de la poésie.

Il reste aux monarques, sous une constitution libre, de nobles, belles, sublimes prérogatives. A eux appartient ce droit de faire grâce, droit d'une nature presque divine, qui répare les erreurs de la justice humaine ou ses sévérités trop inflexibles, qui sont aussi des erreurs : à eux appartient le droit d'investir les citoyens distingués d'une illustration durable, en les plaçant dans cette magistrature héréditaire, qui réunit l'éclat du passé à la solennité des plus hautes fonctions politiques : à eux appartient le droit de nommer les organes des lois, et d'assurer à la société la jouissance de l'ordre public, et à l'innocence la sécurité : à eux appartient le droit de dissoudre les assemblées représentatives, et de préserver ainsi la nation des égaremens de ses manda-

taires, en l'appelant à de nouveaux choix : à eux appartient la nomination des ministres, nomination qui dirige vers le monarque la reconnaissance nationale, quand les ministres s'acquittent dignement de la mission qu'il leur a confiée : à eux appartient enfin la distribution des grâces, des faveurs, des récompenses, la prérogative de payer d'un regard ou d'un mot les services rendus à l'état, prérogative qui donne à la monarchie un trésor d'opinion inépuisable.

Voilà certes une carrière vaste, des attributions imposantes, une grande et noble mission ; et ces conseillers seraient mauvais et perfides, qui présenteraient à un monarque constitutionnel, comme objet de désir ou de regret, cette puissance despotique, sans bornes ou plutôt sans frein, qui serait équivoque, parce qu'elle serait violente, et qui peserait d'une manière également funeste sur le prince qu'elle ne peut qu'égarer, et sur le peuple qu'elle ne fait que tourmenter et corrompre (1).

Il est assez remarquable qu'un instinct confus ait de tout temps avertit les hommes de

(1) Principes de politique, p. 53, 57. On voudra bien remarquer que ceci est écrit sous Bonaparte en 1815.

cette grande vérité. *Si le Roi savait!* n'est autre chose que le sentiment précédant la doctrine; mais comme la doctrine n'avait jamais été énoncée, ce sentiment, cet instinct confus ont été la cause d'erreurs très-dangereuses. De ce qu'on sentait vaguement que le pouvoir royal était par sa nature une autorité neutre qui, renfermée dans ses limites, n'avait pas de prérogatives nuisibles, on en a conclu qu'il n'y aurait pas d'inconvénient à l'investir de ces prérogatives, et la neutralité a cessé.

Si l'on avait proposé d'accorder à des ministres une action arbitraire sur la liberté individuelle, et sur les droits des citoyens, tout le monde aurait rejeté cette proposition, parce que la nature du pouvoir ministériel, toujours en contact avec tous les intérêts, aurait, au premier coup d'œil, démontré le danger de revêtir ce pouvoir de cette action arbitraire (1). Mais on a concédé souvent cette autorité aux rois, parce qu'on les considérait comme désintéressés et impartiaux, et l'on a détruit par cette concession l'impartialité même qui lui servait de prétexte.

---

(1) Je dois convenir qu'ici je me suis trompé, puisqu'une assemblée a pu accorder à des ministres, sur deux signatures, le droit d'arrestation et de détention sans jugement.

Toute puissance arbitraire est contre la nature du pouvoir royal. Aussi arrive-t-il toujours de deux choses l'une; ou cette puissance devient l'attribution de l'autorité ministérielle, ou le roi lui-même, cessant d'être neutre, devient une espèce de ministre plus redoutable, parce qu'il associe à l'inviolabilité qu'il possède des attributions qu'il ne devrait jamais posséder. Alors ces attributions détruisent toute possibilité de repos, toute espérance de liberté.

Je dois observer que M. de Châteaubriand a adopté mon principe et jusqu'aux développemens qui l'appuient, et qu'il en a fait, dans le douzième chapitre de *la Monarchie selon la Charte*, une très-éloquente paraphrase. Je l'en remercie ; mes idées ne peuvent que gagner en étant reproduites par un interprète d'un talent si rare. Seulement il les exagère un peu; il prétend tellement réduire le monarque à la qualité de spectateur, qu'il dit en propres termes : *Que le Roi ne forçant point son ministre, si celui-ci n'obtempère pas à l'avis du Roi, le Roi n'insiste plus. Le ministre agit, fait une faute, tombe, et le Roi change son ministère.* (*De la monarchie selon la Charte*, chap. 5.) Ce n'est certes pas ainsi que je l'entends. Quand le Roi voit un ministre prêt à faire une faute, il ne reste pas impassible. Il ne laisse pas

commettre une faute dont la nation porterait la peine. Il ne force pas son ministre, mais il le renvoye avant que la faute ne soit commise.

NOTE D, A LA PAGE 40.

Du droit de faire grâce.

Depuis la première édition de cet ouvrage, j'ai été frappé d'un inconvénient, non pas du droit de grâce, mais de l'usage que peut en faire ou plutôt que peut ne pas en faire le pouvoir royal. Vous confieriez vainement le droit de grâce à un monarque; s'il ne goûtait pas le plaisir et ne sentait pas le devoir de l'exercer, l'institution serait comme non avenue. Cependant le législateur, se reposant sur cette prérogative royale, pourrait faire des lois trop sévères, en laissant au monarque le soin de les adoucir dans l'exécution. De la sorte, les peines seraient excessives. La loi aurait compté sur le monarque; le monarque s'en remettrait à la loi, et les victimes de la rigueur de l'une et de l'indifférence de l'autre n'auraient nul recours.

Un Roi pourrait aussi, sans négliger l'exercice de cette belle prérogative, la considérer comme une attribution secondaire, s'en acquitter avec négligence, s'en rapporter à des subalternes; les peines n'étant alors infligées d'après aucune

règle, on perdrait le principal avantage des lois positives. Tous les coupables se flatteraient d'être favorisés par le hasard ou par le caprice, et ce système deviendrait une loterie de mort, où mille incidens incalculables confondraient arbitrairement les chances de salut et celles de destruction. D'un autre côté, tracer des règles précises pour l'exercice du droit de grâce, serait l'assimiler à un jugement, et l'on n'y trouverait plus l'espèce de vague et de latitude morale qui en constitue essentiellement la justice et l'utilité.

Ces objections néanmoins ne démontrent autre chose, si ce n'est que le droit de grâce peut n'être pas suffisant. Elles ne font point qu'il ne soit pas nécessaire. Ce qu'il faut, c'est qu'indépendamment du droit de grâce, les lois soient assez douces pour que, si un prince avait le malheur d'être insouciant de la vie des hommes, l'inconvénient de cette parcimonie de clémence fût aussi rare que l'imperfection des choses humaines permet de l'espérer.

En général, il est bon que les institutions accordent au pouvoir tous les moyens raisonnables de faire le bien. Mais elles ne doivent jamais s'en reposer tellement sur lui qu'elles laissent subsister le mal dans l'hypothèse qu'il y portera remède.

NOTE E, A LA PAGE 42.

Du droit de paix et de guerre.

Le droit de paix et de guerre ne peut dans une monarchie être remis qu'au pouvoir royal. Un pouvoir exécutif, composé de ministres amovibles et nommés par un seul homme, ne sera jamais assez fort, assez imposant pour supporter le poids de cette responsabilité terrible. Un pouvoir républicain, bien que de même électif et amovible, est fort de sa source nationale. Nous avons vu plus d'une république se distinguer par une ardeur belliqueuse et par une ombrageuse susceptibilité. En général la faiblesse n'est pas le défaut des républiques; elles pèchent plutôt par une sorte d'arrogance, qui tient à la base large sur laquelle elles s'appuient. Les ministres d'un roi, qui peuvent être les créatures de la faveur et du caprice ne sauraient avoir cette fierté populaire. Pour que la dignité d'un peuple qui est gouverné monarchiquement soit en sûreté, il faut que la conservation de cette dignité soit confiée au monarque, dont le nom du moins sera attaché à ce qui arrive de glorieux ou de honteux sous son règne.

Mais alors où sera, dira-t-on, la responsa-

bilité? Dans les ministres, non pour avoir déclaré la guerre, ce qui n'est pas un acte de leur ressort, mais pour avoir conservé une place et continué leurs services, si le sujet de la guerre se trouve n'avoir pas été juste et légitime. Comme un ministre des finances, sous un roi qui voudrait faire lever des impôts, sans le concours du pouvoir législatif, serait punissable, non comme répondant de la volonté de son maître, mais comme répondant des actes inconstitutionnels qu'il aurait faits pour servir cette volonté.

On n'entend pas bien la nature du pouvoir royal et de la responsabilité, tant qu'on ne sent pas que le but de cette admirable combinaison politique est de conserver au roi son inviolabilité, en lui ôtant ses instrumens, dès que cette inviolabilité menace les droits ou la sûreté de la nation. C'est là tout le secret; si, pour consacrer l'inviolabilité royale, on exigeait que la volonté royale fût à l'abri de toute erreur, l'inviolabilité serait une chimère. Mais, en la combinant avec la responsabilité des ministres, on fait qu'elle peut être respectée réellement, parce que s'il advenait que la volonté royale s'égarât, elle ne serait plus exécutée.

Quant aux règles qui déterminent la justice ou l'injustice des guerres, on ne saurait en

tracer de positives. L'opinion publique ne se trompe presque jamais sur la légitimité des guerres que les gouvernemens entreprennent : mais des maximes précises à cet égard sont impossibles à établir.

Dire qu'il faut s'en tenir à la défensive, c'est ne rien dire. Il est facile au chef d'un état de réduire par des insultes, des menaces, des préparatifs hostiles, son voisin à l'attaquer ; et dans ce cas, le coupable n'est pas l'agresseur, mais celui qui a forcé l'autre à chercher son salut dans l'agression. Ainsi la défensive peut n'être quelquefois qu'une adroite hypocrisie, et l'offensive devenir une précaution de défense légitime.

Interdire aux gouvernemens de continuer les hostilités au-delà des frontières, est encore une précaution illusoire. Quand les ennemis nous ont attaqués gratuitement, et que nous les repoussons hors de nos limites, faudra-t-il, en nous arrêtant devant une ligne idéale, leur donner le temps de réparer leurs pertes et de recommencer leurs efforts ?

La seule garantie possible contre les guerres inutiles ou injustes, c'est l'énergie des assemblées représentatives.

C'est à elles et au sentiment national qui doit les diriger, qu'il faut s'en remettre, soit pour appuyer le gouvernement, quand la guerre est

juste, dût-elle être portée hors du territoire, dans le but de mettre l'ennemi hors d'état de nuire; soit pour contraindre ce même gouvernement à faire la paix, quand l'objet de la défense est atteint, et que la sécurité est assurée (1).

J'ai ajouté une précaution contre toute clause des traités qui porterait atteinte aux droits de la nation dans l'intérieur du royaume; et voici pourquoi. Les clauses des traités étant à la discrétion du pouvoir royal, s'il pouvait rendre obligatoires pour la nation des clauses qui influeraient sur sa situation intérieure, aucune constitution ne pourrait subsister. Un Roi superstitieux traiterait avec un de ses voisins pour supprimer la tolérance religieuse. Un roi ennemi de la liberté de la presse traiterait avec un autre pour soumettre les écrivains aux plus oppressives restrictions. Ainsi tous les articles constitutionnels pourraient être rapportés sans discussion et d'un trait de plume. Le despotisme et la persécution reviendraient du dehors masqués en traités de paix, et les ambassadeurs du Roi seraient le véritable pouvoir législatif d'un tel peuple.

Observez que, par la précaution que je prends,

---

(1) Principes de politique, p. 205.

je ne blesse en rien l'inviolabilité du pouvoir royal. Il demeure inviolable : mais nul ne peut le servir sur ce point, comme sur d'autres, au-delà des limites constitutionnelles ; c'est-à-dire, pour rappeler la comparaison que je viens d'employer, un ministre qui, en vertu d'un traité porterait atteinte à la liberté des cultes ou à celle de la presse, serait puni comme le ministre qui alléguerait la volonté royale pour l'exécution d'arrestations arbitraires, ou pour la levée d'impôts non consentis.

Que si l'on voyait dans cette précaution des difficultés à traiter avec les puissances étrangères, je dirai qu'au contraire l'impossibilité d'obtenir du gouvernement des concessions qu'il n'aurait pas le droit de faire et qui seraient nulles, disposerait ces puissances à ne pas en exiger de semblables, et que les traités seraient d'autant plus solides qu'ils ne contiendraient rien d'antinational.

NOTE F, A LA PAGE 42.

De la proposition des lois au nom des ministres seuls.

Il y a quelque temps que j'ai cru devoir combattre, avec toute la force que je pouvais puiser dans la vérité et dans ce qui me paraît la

raison, l'ouvrage de M. de Châteaubriand de *la Monarchie selon la Charte*. Mais en attaquant la partie pratique de son système, qui me semblait et qui me semble encore dangereuse, je n'ai pas même alors hésité à reconnaître que dans les cent premières pages de ce livre, il avait émis des idées parfaitement justes et essentiellement constitutionnelles. J'ai regardé comme un des malheurs attachés aux temps la manière dont, tournant court au milieu de sa route, il déduisait des principes les plus évidens et les plus sages, des conséquences directement opposées à celles qui en découlaient. Aujourd'hui que ces conséquences ont perdu beaucoup de leurs dangers, parce que l'impossibilité de les mettre en pratique est chaque jour plus démontrée, j'aime à m'appuyer de cet écrivain célèbre, et parce que je prends la vérité partout où je la rencontre, et parce qu'il est bon de prouver que la force des choses conduit tous les esprits éclairés à l'adoption des mêmes idées fondamentales, quelques différens que soient certainement leur point de départ et probablement leur désir d'arrivée.

Je dirai donc, à l'occasion de l'article au développement duquel cette note est consacrée, qu'il suffit de lire le chapitre 6 de la *Monarchie selon la Charte* pour être convaincu

que les propositions de lois qui viennent des ministres doivent se faire au nom des ministres seuls, et que celui du Roi ne doit se prononcer que lorsque la loi étant adoptée, le pouvoir royal la revêt de sa sanction.

« Les ministres, dit M. de Châteaubriand, » apportent aux chambres leur projet de loi » dans une ordonnance royale. Cette ordon- » nance commence par la formule, *Louis, par » la grâce de Dieu*, etc. Ainsi, les ministres » sont forcés de faire parler le Roi à la pre- » mière personne; ils lui font dire qu'il a mé- » dité dans sa sagesse leur projet de loi, qu'il » l'envoie aux chambres dans sa puissance: » puis surviennent des amendemens qui sont » admis par la couronne, et la grâce de Dieu, » et la sagesse et la puissance du Roi reçoivent » un démenti formel. Il faut une seconde or- » donnance pour déclarer encore par la grâce » de Dieu, la sagesse et la puissance du Roi, » que le Roi (c'est-à-dire le ministère) s'est » trompé.

» Il est nécessaire que l'ordonnance soit ré- » servée pour la loi complète, ouvrage de la » couronne, assistée des deux autres branches » de la puissance législative, et non pour le » projet de loi, qui n'est que le travail des mi- » nistres.

» Le nom du Roi, mis en avant par les mi-
» nistres, produirait à la longue l'un ou l'autre
» de ces graves inconvéniens : ou il imprime-
» rait un tel respect, que, toute liberté dispa-
» raissant dans les deux chambres, on tombe-
» rait sous le despotisme ministériel; ou il n'en-
» chaînerait pas les volontés, ce qui conduirait
» au mépris de l'autorité royale. »

En effet, placer le nom du Roi dans la discussion d'un projet de loi, c'est sortir tout-à-fait le pouvoir royal de sa sphère, c'est l'appeler dans la mêlée de toutes les opinions. Tandis que la constitution veut que les ministres soient responsables pour le Roi, c'est vouloir que le Roi soit responsable pour les ministres. Elle avait mis sagement le ministère entre le monarque et le peuple, pour que le ministère servît de bouclier au monarque dans toutes les altercations politiques, et vous mettez le nom du monarque entre le peuple et le ministère, comme si le monarque devait servir de bouclier à ses ministres. Où est l'utilité de ce renversement des idées? Vous ne voulez pas sans doute que les projets de loi ne puissent être réjetés? Que vous sert-il donc de les attribuer au pouvoir royal, et de faire que de la sorte la défaveur du rejet retombe sur lui? C'est par respect pour la royauté autant que par déférence

pour le sens commun, qu'il faut laisser chaque chose à sa place, et ne pas compromettre ce qu'on professe vouloir conserver. Qui est-ce qui gagne à ce qu'en proposant leurs projets les ministres se couvrent du nom du Roi? Ce n'est pas le Roi; il n'y gagnerait que dans l'hypothèse où ces projets devraient être adoptés sans amendement. Mais puisqu'ils peuvent être repoussés ou changés par un amendement quelconque, il n'y gagne pas, il y perd. La nation non plus n'y trouve aucun avantage. Il n'est assurément pas utile que des projets qui sont supposés pouvoir encore être défectueux, puisqu'ils doivent être discutés, soient présentés aux chambres sous une forme qui leur impose, qui affaiblit leur résistance, qui gène leur jugement. Ceux qui y gagnent, ce sont les ministres, quand ils veulent des lois oppressives, inconstitutionnelles ou vicieuses. Il leur est alors commode de se mettre derrière le Roi, de rejeter sur le pouvoir inviolable qu'il ne devrait jamais être permis d'exposer aux agitations incalculables d'une discussion, toutes leurs vues étroites, leurs faux calculs, leurs intentions secrètes, leur avidité d'une autorité qui ne profite qu'à eux; car un roi constitutionnel n'en est que moins puissant, quand ses ministres sont despotes. Sans doute, si par quelque

événement, tels que les révolutions en amènent, une coterie de quinze ou vingt hommes s'emparait une fois du ministère; si cette coterie marchait isolée et des anciens souvenirs et des opinions nouvelles; si elle froissait tous les intérêts et qu'elle appelât cette manœuvre tenir la balance entre les partis; si, vexatoire envers tous, elle était en butte aux réclamations de tous, et qu'elle s'en fît un mérite comme si l'impartialité n'était pas la justice, mais l'injustice envers tout le monde; si, dis-je, une pareille coterie s'emparait une fois du ministère, elle serait charmée d'arriver toujours le nom du Roi à la bouche. et de substituer ce nom vénérable à des noms qu'aucune opinion n'entourerait d'aucun genre de faveur: mais ce serait un grand mal et pour le Roi et pour la nation. Le Roi verrait l'affection s'éteindre : la nation ne saurait où placer sa confiance. Toute la constitution et tout l'état seraient en péril. Ce n'est pas là ce que veut la raison, et je vais prouver que ce n'est pas ce qu'a voulu la charte.

Elle dit, article 16 : *le Roi propose la loi.* Elle ne dit point : *le Roi propose les projets de loi.* L'auteur de la charte a bien senti que dire que le Roi proposerait des projets qui pouvaient être rejetés ou modifiés, serait ravaler

la majesté royale. La charte dit : *le Roi propose la loi*; cela veut dire : le Roi propose de faire une loi sur tel objet ; et c'est tellement le sens de l'article, que celui qui le suit immédiatement est ainsi concu : *la proposition de la loi est portée au gré du Roi à la chambre des pairs ou à la chambre des députés ; au gré du Roi*, non pas *au nom du Roi.* Pourquoi ce changement d'expression, si la charte n'avait pas entendu que dès qu'il s'agissait de projets soumis à la critique, à la discussion, aux amendemens et au rejet, le nom du Roi devait disparaître?

Qu'on ne m'oppose donc pas la charte ; elle est toute entière en faveur de la vérité que j'établis. Tout le monde doit vouloir qu'elle soit observée ; mais pour qu'elle nous soit une garantie, il faut qu'elle soit elle-même garantie des interprétations et des subtilités ministérielles.

NOTE G, A LA PAGE 43.

Signature des actes du pouvoir ministériel par les ministres seuls.

Toutes les raisons qui démontrent que les propositions de loi doivent être faites au nom des ministres, prouvent également qu'eux seuls

doivent signer tous les actes du pouvoir ministériel. Annexer la signature royale à des actes qui sont soumis à l'examen des chambres, exposés aux réclamations des particuliers, et qui peuvent devenir le sujet d'une accusation contre les ministres, n'est-ce pas compromettre cette signature auguste? Le roi est inviolable. Comment donc, sous quel prétexte, dans quel but veut-on qu'il signe ce dont il ne répond pas? On croit agrandir son autorité, en la faisant agir sans cesse, et intervenir dans tous les détails de l'administration : mais, si son action n'est qu'apparente et son intervention illusoire, elle lui devient nuisible, loin de lui être utile. Supposez une ordonnance illégale et un ministre mis en jugement pour cette ordonnance; n'est-ce pas un mal que, dans un procès qui attire l'attention de la France et de l'Europe, ce qui constitue le corps du délit soit signé par le roi même? N'en résulte-t-il pas inévitablement une confusion fâcheuse dans l'esprit de la portion du peuple à laquelle les notions constitutionnelles sont peu familières? N'est-il pas à craindre qu'elle ne pense que c'est le Roi qu'on accuse? Enfin n'est-il pas désirable que les Français croient toujours que rien d'irrégulier, d'inconstitutionnel, ou d'oppressif, n'émane du Roi? Les ministres ne veu-

lent sa signature que pour se ménager l'excuse d'avoir été forcés à contre-signer.

Que de fois jadis nous avons vu des ministres, ennemis du chef de l'état et de la nation, affecter une douleur hypocrite, et se plaindre d'être contraints à exécuter des vexations qu'eux-mêmes avaient provoquées! Ils joignaient au crime de faire le mal, le crime presque aussi grand de l'attribuer au pouvoir suprême. Ils étaient les agens de l'injustice, et s'en prétendaient les réparateurs. Fléaux du peuple, ils s'en disaient les soutiens. Ils calomniaient l'autorité, la représentaient comme toujours violente, arbitraire, tyrannique, et se faisaient bénir des adoucissemens qu'ils apportaient au sort de quelques opprimés, tandis qu'ils en opprimaient mille autres. Pour mettre un terme à ce manége constant des ministres, il faut qu'il soit enfin constaté que le Roi ne peut rien faire qui soit attaquable ou illégal. Dans un gouvernement libre, la nation ne doit avoir de protecteur que la loi. Loin de nous ces protections subalternes, exercées au hasard par le caprice, et accompagnées par l'insolence! loin de nous ces exceptions, ces exemptions, ces faveurs partielles, payées par l'esclavage public! Sous une monarchie constitutionnelle, le pouvoir royal ne doit ni être atteint par aucun

individu, ni en atteindre aucun. La condition des particuliers serait trop fâcheuse, s'ils avaient à redouter un pouvoir inviolable, contre lequel s'armer est un attentat, réclamer une offense, et sur les actes duquel aucun tribunal ne peut prononcer. Séparez le nom du Roi des actes des ministres, afin que la responsabilité soit plus réelle, et l'inviolabilité plus sacrée.

Objectera-t-on que la charte porte que *le Roi fait les règlemens et les ordonnances?* Qui ne voit que cet article signifie simplement qu'en nommant les ministres, il les autorise à faire ces ordonnances et ces règlemens? La charte ne dit point que le Roi les signe : elle s'est soigneusement abstenue de le dire. Elle a senti que le nom du Roi devait rester pur de tout examen, de toute doléance, de tout jugement.

NOTE H, A LA PAGE 56.

De l'hérédité de la Pairie.

De toutes nos institutions constitutionnelles, la pairie héréditaire est peut-être la seule que l'opinion repousse avec une persistance que rien n'a pu vaincre jusqu'ici. Toutes les fois qu'elle retrouve la liberté de se faire entendre, ou qu'elle ressaisit l'espérance de voir cette in-

stitution modifiée, elle s'exprime contre tous les priviléges héréditaires avec une force et une unanimité qu'on ne saurait méconnaître. J'ai eu l'occasion de m'en convaincre à mon grand regret, au moment où parut cet acte additionnel, dont on m'a si gratuitement attribué toute la rédaction. Ceux qui avaient regardé ma coopération à cette refonte des constitutions précédentes, comme une sorte de garantie que les principes libéraux seraient respectés, virent, dans l'admission d'une classe héréditaire, l'abandon des opinions que jusqu'alors j'avais professées.

Bonaparte lui-même, qui, sans avoir le sentiment de la liberté, avait l'instinct de ce qui était populaire, s'était aperçu de cette disposition genérale. Il disait sur la pairie : « prenez garde, qu'elle est en désharmonie » avec l'état présent des esprits. Elle blessera l'orgueil de l'armée, elle trompera » l'attente des partisans de l'égalité, elle soulèvera contre moi mille prétentions individuelles : où voulez-vous que je trouve les » élémens d'aristocratie que la pairie exige ? » Les anciennes fortunes sont ennemies, plusieurs des nouvelles sont honteuses. Cinq ou » six noms illustres ne suffisent pas. Sans souvenirs, sans éclat historique, sans grandes

» propriétés, sur quoi ma pairie sera-t-elle » fondée? La pairie anglaise est toute autre » chose. Elle est au-dessus du peuple, mais » elle n'a pas été contre lui. Ce sont les nobles » anglais qui ont donné la liberté à l'Angleterre. » La grande charte vient d'eux. Ils ont grandi » avec la constitution, et sont un avec elle. » Mais d'ici à trente ans, mes champignons de » pairs ne sont que des soldats ou des cham- » bellans. L'on ne verra qu'un camp ou une » antichambre. »

Malgré ses observations, je dois l'avouer, je persistai dans ma conviction, que, pour maintenir une monarchie constitutionnelle, l'hérédité de la pairie était indispensable. Je vais exposer mes raisons.

Personne n'a combattu l'hérédité plus vivement que moi; l'on a voulu me nuire et cru me déconcerter, en publiant de nouveau ce que j'avais imprimé contre l'hérédité sous la république; l'on s'est trompé. J'ai dit, je suis loin de le nier, que l'idée de l'égalité était une idée qu'on ne saurait arracher du cœur de l'homme; qu'il n'y avait pas une religion naissante qui n'eût proclamé cette idée; que le genre humain s'était avancé vers l'égalité sur les débris d'institutions de tous genres; qu'il

avait passé de la division en castes (1) à l'esclavage, de l'esclavage à la féodalité, de la

(1) La division en castes diffère de l'esclavage, en ce qu'elle établit deux races d'hommes distinctes, dont l'une est supérieure à l'autre par la volonté divine et par une espèce de nature mystérieuse. L'esclavage civil se fonde sur une inégalité de force, la division en castes sur une distinction d'erreurs. L'esclave du guerrier ou de l'agriculteur est un homme comme lui, seulement plus faible ou moins favorisé du sort. L'esclave du prêtre n'est pas un homme comme lui. Il est d'une nature intrinséquement inférieure : l'un a quelque chose d'immonde, l'autre quelque chose de divin. Il est probable que la division en castes, idée purement théocratique, et dont on trouve des traces chez les Hébreux, a précédé l'esclavage civil, qui lui-même a été remplacé par la féodalité, adoucie ensuite et modifiée sous le nom de noblesse. Ces quatre révolutions nous offrent une suite d'améliorations progressives. Ce sont des échelons disposés régulièrement. La noblesse est plus près de nous que la féodalité, la féodalité que l'esclavage, l'esclavage que la division en castes. Si nous voulions rendre la noblesse plus oppressive, nous en ferions la féodalité. Si nous voulions rendre la féodalité plus odieuse, nous en ferions l'esclavage. Si nous voulions rendre l'esclavage plus exécrable, nous en ferions la division en castes. Par une marche inverse, pour adoucir l'état des castes immondes, nous élèverions ces castes au rang d'esclaves. Pour diminuer l'avilissement des esclaves, nous leur donnerions l'imparfaite garantie des serfs. Pour affranchir les serfs, nous leur accorderions l'indépendance des roturiers.

féodalité à la noblesse ; que la noblesse, la féodalité, l'esclavage, la division en castes, faisaient partie du même système, reposaient sur la même base ; et que, si l'on voulait éviter des secousses sans cesse renaissantes, et toujours terribles, il fallait enfin consacrer l'égalité. Mais, dans le même ouvrage et dans le chapitre même où j'exposais ces principes, je me déclarais aussi en faveur du gouvernement républicain, et je réunissais tous les raisonnemens qui peuvent faire préférer la république à la monarchie. La république est tombée : je n'ai certes ni contribué, ni applaudi à sa chute. Je l'ai défendue sous Bonaparte ; il n'y a pas un de mes discours au tribunat, dans lequel je n'aie rappelé son nom et consacré ses principes : et, dans un ouvrage composé sous l'empire des rois ligués contre la France, je parlais encore « de l'émo-
» tion profonde qu'éprouvaient toutes les âmes
» qui avaient quelque valeur en songeant aux
» républiques anciennes, où les facultés de
» l'homme se développaient dans un champ si
» vaste avec un tel sentiment d'énergie et de
» dignité ; les vieux élémens d'une nature an-
» térieure pour ainsi dire à la nôtre, semblent,
» disais-je, se réveiller en nous à ce souve-

» nir (1). » Mais enfin, la république est tombée. Dès lors j'ai dû appliquer toutes les facultés de mon esprit à découvrir comment on concilierait la monarchie et la liberté. Je me suis convaincu que la conciliation n'était pas impossible, et qu'avec la neutralité complète et formellement reconnue du pouvoir royal, une monarchie constitutionnelle ne s'opposait point à cette liberté paisible qui convient particulièrement à nos temps modernes. Une fois persuadé à cet égard, j'ai dû aussi me résigner à toutes les conditions que la monarchie impose. Celle de l'hérédité d'une classe, servant de rempart à l'hérédité d'une famille, m'a semblé essentielle. Cependant je ne me suis pas décidé sans hésitation. J'ai cherché dans la neutralité du pouvoir royal, neutralité qui change entièrement la nature de la monarchie, un moyen de la délivrer de cette condition onéreuse et impopulaire. Mais cette neutralité du pouvoir royal n'est pas encore, ce me semble, assez bien comprise, pour que le trône cesse de nos jours d'être le but de tous les désirs, de tous les essais des ambitieux. Sans doute,

---

(1) Esprit de conquête, 4e. édition, p. 71.

dans une monarchie vraiment constitutionnelle, l'ambition personnelle devrait préférer le rôle brillant de député, même au titre auguste de roi. Tout en rendant hommage aux qualités vénérables de George III, j'aimerais mieux avoir été M. Fox que monarque d'Angleterre. Mais nous ne sommes pas arrivés à l'époque où l'on pourra fonder la tranquillité publique sur cette appréciation philosophique des choses ; et comme jusqu'alors le trône sera toujours un objet d'envie, il faut l'entourer d'institutions défensives.

Une seconde considération m'a semblé venir à l'appui de la première. On a vu plus haut combien la division en deux chambres dans le pouvoir représentatif était indispensable. Or, dans l'hypothèse de deux chambres électives, ou dont l'une serait à vie, il faudrait ou que le Roi pût dissoudre l'une et l'autre, ou qu'il pût augmenter l'une des deux à son gré ; car une chambre à l'abri de la dissolution, et ne se renouvelant qu'à des époques fixes, nécessairement assez éloignées, deviendrait un corps indépendant, non-seulement de tous les pouvoirs constitutionnels, mais de la nation même (1). Maintenant, si le Roi pouvait augmenter à son choix la première chambre, elle serait bien plus

(1) Voyez ci-dessus, p. 54.

entièrement dans sa dépendance. Il n'y aurait pas l'élément héréditaire qui, en mettant certaines familles au-dessus des faveurs de la cour, en fait nécessairement le centre d'une opposition d'autant plus solide, qu'elle est calme et régulière. Voyez les Dévonshire, les Portland, les Bedford, dans la chambre des pairs d'Angleterre; c'est là qu'est la force de résistance. Les nouveaux pairs, les Liverpool, les Lonsdale, les Colchester, sortant fraîchement des mains de la couronne, sont empreints de son esprit. D'un autre côté, si le roi pouvait dissoudre les deux chambres, il n'y aurait plus dans l'une des deux cette stabilité qui sert de contre-poids à la tendance démocratique.

Ne serait-il pas dangereux d'ailleurs d'admettre des époques où il n'existerait aucun pouvoir, sauf celui du Roi et de ses ministres? Actuellement la chambre des pairs est inactive, à la vérité, pendant la séparation de celle des députés; mais elle existe, et c'est quelque chose; c'est plus qu'on ne pense.

Ces considérations m'ont fait pencher pour une chambre héréditaire. Si elles ne ramènent pas à mon opinion ceux qui me lisent, elles doivent au moins les convaincre que ce n'est pas contre la liberté que je désire cette institu-

tion. J'y vois au contraire une garantie de plus pour la liberté.

Je ne me déguise point, au reste, les difficultés immenses qu'il faut surmonter aujourd'hui pour constituer la pairie héréditaire. Je les ai développées ailleurs, quand l'homme le plus puissant de notre siècle travaillait à créer un pareil pouvoir. « Il y a, disais-je, confusion » d'idées dans la tête de ceux qui parlent des » avantages d'une hérédité déja reconnue, pour » en conclure la possibilité de créer l'hérédité. » La noblesse engage, envers un homme et ses » descendans, le respect des générations, non-» seulement futures, mais contemporaines. Ce » dernier point est le plus difficile. On peut » bien admettre un traité de ce genre, lorsqu'en » naissant on le trouve sanctionné : mais assis-» ter au contrat et s'y résigner est impossible, » si l'on n'est la partie avantagée. L'hérédité » s'introduit dans des siècles de simplicité et de » conquête : mais on ne l'institue pas au milieu » de la civilisation. Elle peut alors se conserver, » mais non s'établir. Toutes les institutions qui » tiennent du prestige ne sont jamais l'effet de » la volonté ; elles sont l'ouvrage des circon-» stances. Tous les terrains sont propres aux » alignemens géométriques : la nature seule » produit les sites et les effets pittoresques. Une

» hérédité qu'on voudrait édifier sans qu'elle
» reposât sur aucune tradition respectable et
» presque mystérieuse, ne dominerait point
» l'imagination. Les passions ne seraient pas
» désarmées : elles s'irriteraient au contraire
» davantage contre une inégalité subitement
» érigée en leur présence et à leurs dépens.
» On peut créer de nouveaux nobles, quand l'il-
» lustration du corps entier rejaillit sur eux.
» Mais, si vous créez à la fois le corps et les
» membres, où sera la source de l'illustra-
» tion? »

Nous avons sans doute des noms historiques; et il serait au premier coup d'œil assez naturel d'espérer que ces noms historiques répandraient sur leurs nouveaux collègues un peu de l'éclat qui les entoure. Mais ces noms historiques ont plus ou moins souffert du malheur des circonstances. Je ne parle point de ce que les nobles ont fait contre eux-mêmes, sous Louis XIV et sous Louis XV. Je laisse au défenseur le plus courageux de la noblesse, à M. le comte de Montlosier, le soin douloureux de décrire les géans de la féodalité devenant graduellement des nains, et se complaisant dans les atours puérils dont ils affublaient leur taille rapetissée. Je me borne à ce qui est plus voisin de nous, à ce qui s'est passé sous nos yeux.

Le gouvernement impérial n'a malheureusement pas laissé la noblesse aussi pure qu'il l'avait trouvée; elle s'est pliée aux nécessités avec trop de sagesse. Elle a permis au pouvoir illégal de l'indemniser de son dévouement au pouvoir légitime. Elle a mérité des restitutions, accepté des faveurs. A la vérité, quand la restauration s'est opérée, il n'a plus été question des réparations récemment obtenues, mais des sacrifices faits anciennement, et en écoutant des plaintes fréquentes contre l'oppression d'un régime et contre l'ingratitude de l'autre, il est consolant de penser que certains noms illustres ont profité de tous les deux. Repoussant aujourd'hui le souvenir des faveurs impériales comme le vestige importun d'un faux pas de jeunesse, la noblesse efface de ses annales cet épisode étrange : mais la mémoire nationale s'en souvient, et de la sorte l'élément de respect et de considération qui semblait s'offrir le plus naturellement à nous comme soutien de la nouvelle pairie, ne nous assure que des ressources équivoques et inefficaces. Que faut-il faire? Attendre et désirer que la manière dont les pairs rempliront les fonctions que la constitution leur assigne, dissipe des préventions jusqu'ici plus déplorables qu'injustes. Il en est qui déjà ont plus contribué à réconci-

lier la nation avec la dignité qu'ils occupent, que ne l'auraient fait huit siècles de traditions nobilières. Ce ne sont probablement pas ceux que la majorité de leurs collègues regarde comme les plus dévoués aux intérêts de leur corps : et ce sont eux pourtant qui le rendront populaire et le sauveront.

NOTE H *bis*, A LA PAGE 98 (1).

DES DISCOURS ÉCRITS.

Des hommes très-éclairés et très-bien intentionnés ont combattu mon opinion par des argumens d'autant plus plausibles, qu'ils sont toujours partis de l'hypothèse que la moindre note écrite par un orateur, pour ne pas perdre le fil de ses idées ou pour aider sa mémoire, serait interdite. La chambre des représentans de 1815 avait en effet donné l'exemple de cette sévérité. Mais cet excès serait aussi préjudiciable aux discussions qui doivent avoir lieu que l'excès contre lequel je m'élève. Jeter les yeux sur des notes, ce n'est pas lire un discours. Toutes les fois qu'on traite une question compliquée, une question qui porte sur des lois, des décrets, des faits, des chiffres, des détails

(1) Le renvoi pour cette note a été oublié dans le texte.

de localité, ces notes sont indispensables. Elles le sont également pour tout orateur qui veut répondre avec ordre et d'une manière complète aux assertions de celui qui l'a précédé à la tribune. Aucune mémoire n'est assez forte pour saisir en un instant l'ensemble et les parties d'un discours improvisé avec entraînement, prononcé avec rapidité. Le secours de quelques signes qui retracent ce qui a été dit et ce qu'il est important de réfuter est d'une nécessité absolue. Les hommes les plus éloquens de l'Angleterre, lord North, M. Fox, M. Pitt ne se le refusaient pas. Ils prenaient des notes pendant les débats. Ils parlaient en tenant ces notes à la main, ne les lisant pas, mais les consultant et s'arrêtant même pour les consulter. L'assemblée tolérante et respectueuse envers le talent, les attendait avec patience, et ils reprenaient la parole d'abondance, avec une fécondité et une chaleur nouvelles. Telle est la marche que nos députés doivent suivre. Point de dissertations académiques, point de discours préparés, qui nécessitent un exorde devenu inutile, parce que vingt exordes pareils ont déjà été récités; en un mot, point de lecture proprement dite, mais des notes qui classent les idées, indiquent les divers points à traiter, rappellent les objections qu'on aurait per-

dues de vue. On peut s'en remettre à l'intérêt des orateurs pour ne pas rendre ces notes trop volumineuses. Ils se nuiraient à eux-mêmes; un coup d'œil rapide ne leur suffirait plus pour se retrouver dans un volume. Il y a mille choses dont une assemblée fait justice, indépendamment et sans la lettre d'un règlement. Il faut se confier à son bon sens naturel, à ce tact juste et sûr qui dirige les hommes réunis. Un orateur qui abuserait de la faculté de consulter ses notes pour les lire, serait réprimé par le ridicule. Si vous interdisiez ces notes, comment discuterait-on les rapports des ministres, les calculs du budjet, les répartitions de levées d'hommes, enfin mille questions, où les données les plus positives sont requises, et doivent pouvoir être sans cesse reproduites avec précision? Ainsi, dans tous les cas, de pareilles notes doivent être admises.

Un autre objet sur lequel il me paraît clair que la prohibition des discours écrits ne devrait pas s'étendre, ce sont les propositions que tout député est autorisé à faire à la chambre. Mon but dans l'interdiction des discours écrits serait de faciliter la discussion que ces discours entravent ou plutôt qu'ils détruisent. Mais quand un membre de l'assemblée fait une proposition, la discussion n'est pas encore ouverte;

sa proposition est la base de la discussion future. Il n'a point à répondre à des objections, puisqu'aucune n'a pu être faite encore. Il est donc indifférent qu'il lise ou qu'il improvise, et je dirai même qu'il vaut mieux qu'il lise.

Il y a dans les hommes une justice innée, qui fait toujours entrer en ligne de compte, dans le jugementqu'elle porte de la convenance des paroles, la situation de celui qui parle. Telle expression imprudente ou peu mesurée, que cette justice publique pardonne à un orateur, au milieu d'une discussion vive et orageuse, serait sévèrement réprouvée dans une proposition faite de sang-froid, avant que la contradiction et la lutte eussent produit dans les acteurs et dans les spectateurs cette chaleur sympathique qui excuse ou qui justifie la véhémence. Mais si l'auteur d'une proposition l'improvisait, il serait impossible qu'il apportât cette mesure, cette réserve qui doivent caractériser un acte médité à loisir, et présenté à l'assemblée avec une sorte de solennité.

D'ailleurs les propositions soumises aux chambres sont l'examen des lois existantes, ou l'indication des lois à faire. On ne peut démontrer les améliorations désirables dans les lois qui existent, sans rapporter le texte de ces lois. On ne peut rapporter ce texte sans le lire. On

ne peut le citer de mémoire; ce serait entraver la discussion au lieu de l'éclairer; ce serait multiplier inévitablement les citations inexactes, et perdre tout le temps qui serait consacré à relever ces inexactitudes. Il en est de même des propositions pour les lois à faire. La bonté d'une loi dépend en grande partie de sa rédaction. On ne saurait improviser la rédaction d'une loi. Il faut que chaque mot soit pesé, car chaque mot a son importance (1).

En adoptant le milieu que je propose entre l'abus des discours écrits qui fatiguent nos assemblées et dénaturent nos discussions, et l'interdiction de ces discours, au risque d'enlever à des hommes sages et éclairés, mais dépourvus du talent d'improviser, le droit de faire profi-

(1) Le droit de proposition est à la fois l'une des plus importantes et des plus délicates attributions de nos députés. L'espèce de crainte et de jalousie, qui a motivé la suppression de l'initiative directe, ne demanderait pas mieux que de s'appuyer de propositions imprudentes ou intempestives pour disputer à nos représentans la faculté déjà très-insuffisante d'exprimer spontanément leurs vœux, sans pouvoir les convertir en projets de loi. Il faut en conséquence ne fournir aucun prétexte à des inquiétudes vraies ou simulées. Chaque proposition doit porter l'empreinte de la maturité et du calme; et, sous ce rapport, l'improvisation serait dangereuse.

ter la nation de leurs lumières, on concilierait tout. Au milieu d'une discussion déjà entamée, les discours écrits ne peuvent que la retarder et la refroidir. Dans ce cas, les hommes qui ne peuvent pas parler d'abondance doivent céder la parole aux autres ; mais, quand il s'agit de propositions, il n'en est pas de même. Alors les discours écrits ne retardent ni ne refroidissent rien, et l'on réunit tous les avantages. L'on met à profit toutes les idées, toutes les facultés. L'on ne condamne point à un injuste silence des députés recommandables, et cependant, quand les discussions sont engagées, on ne les interrompt plus. Le choc des opinions est réel, la tribune ne devient pas une académie.

ERRATA :

Page première du second avertissement, ligne 6 : avant que cette loi fût rendue, etc. ;

Lisez : avant que cette loi ne fût rendue, etc.

Page 233, ligne 28 : le pouvoir royal ne doit ni être atteint, etc. ;

Lisez : le pouvoir royal ne doit être ni atteint, etc.